

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



**INSTITUCIONES Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN
MÉXICO: INCENTIVOS INSTITUCIONALES
PARA LA AUTONOMÍA FISCAL DE LOS
MUNICIPIOS DE YUCATÁN.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Ana Laura Bojórquez Carrillo

Bajo la dirección de los doctores

Mauricio Merino Huerta
María Esther del Campo García

Madrid, 2011

ISBN: 978-84-694-2070-6

© Ana Laura Bojórquez Carrillo, 2010



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA
LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA, SOCIAL
Y ECONÓMICA

Título de la Tesis Doctoral

**INSTITUCIONES Y AUTONOMÍA MUNICIPAL
EN MÉXICO**

**INCENTIVOS INSTITUCIONALES PARA LA AUTONOMÍA
FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN**

Doctoranda

ANA LAURA BOJÓRQUEZ CARRILLO

Directores de tesis

Dr. MAURICIO MERINO HUERTA (CIDE)

Dra. MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA (UCM)

Madrid, 2010

Resumen

En este estudio se presenta el análisis del diseño institucional que existe en la administración tributaria municipal para identificar los incentivos institucionales y los resultados que genera en la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán. La hipótesis de este estudio es que este diseño institucional da como resultado incentivos contradictorios que no contribuyen con el fomento de la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán. El estudio comprueba esta hipótesis y concluye con propuestas o vías de solución posibles en relación con los incentivos de tipo legal, económico y simbólico que interviene en este diseño institucional.

INTRODUCCIÓN

La autonomía municipal se puede definir como la capacidad de gestión de los recursos propios o transferidos, la capacidad de decisión en el establecimiento de políticas locales y la capacidad de solución de los problemas que atañen a la comunidad local. Este trabajo se enfoca más a la autonomía fiscal municipal y ésta se relaciona con la capacidad plena de decidir el origen y el destino de los recursos municipales.

La relevancia de la autonomía fiscal municipal se da porque para alcanzar cualquier tipo de autonomía, el municipio debe, primero, ser autónomo en el aspecto fiscal. Como dice el dicho: “el que paga, manda”; por esto, un mayor grado de autonomía fiscal se da a partir de la disminución de dependencia de recursos externos.

Para hablar de autonomía fiscal municipal es necesario hacer mención de los recursos de la administración tributaria municipal. Los principales recursos que administra un municipio son tres: recursos provenientes de su recaudación de contribuciones locales (impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos), transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones). Para regular los recursos de la administración municipal existen diversas leyes o normas formales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de cada entidad federativa, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la Federación y

de las entidades; las leyes de ingresos de los municipios; la Ley de Coordinación Fiscal federal y la correspondiente a cada entidad federativa; entre otras leyes fiscales federales, estatales y municipales.

Nadie duda que el marco legal de la administración tributaria municipal sea esencial para establecer las reglas formales sobre procedimientos, montos, tiempos, facultades, obligaciones, etc. Sin embargo, estas normas o reglas formales no lo son todo; las leyes no rigen por sí solas la conducta de los individuos; existen otras normas, llamadas informales, que influyen en esta conducta. Es ahí donde interviene el concepto de diseño institucional, el cual está formado por el conjunto de relaciones, reglas y procedimientos, ya sean formales (leyes, normas, reglas escritas, etc.) o informales (costumbres, rutinas, cultura, etc.), que influyen en el comportamiento de los actores de una institución a través del sistema de incentivos que genera.

La clasificación con respecto de los incentivos institucionales que se utilizará en este estudio es la propuesta por Merino (2005) en su estudio sobre las rutinas en el diseño institucional. Este autor propone clasificar los incentivos en: financieros, legales y simbólicos; él identifica que el incentivo que suele prevalecer en la mayoría de las investigaciones sobre la relación que existe entre los incentivos y el cumplimiento de una política dada, es el financiero; sin embargo, subraya que también pueden existir incentivos legales que obliguen a una organización a modificar sus rutinas, aunque aquélla no obtenga mayores recursos; o incentivos

simbólicos, los cuales son representados por los beneficios indirectos de carácter político o de prestigio social que pueden modificar las rutinas a partir de un liderazgo efectivo.¹

En este trabajo se pretende confirmar la hipótesis de que el diseño institucional de la administración tributaria municipal da como resultado incentivos contradictorios que no contribuyen a la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán.

Se piensa que estos incentivos son contradictorios porque algunos de ellos motivan a los municipios para que continúen dependiendo de recursos externos; y otros fomentan los esfuerzos para mejorar la autonomía fiscal municipal. Por lo tanto, el objetivo de este estudio es analizar el diseño institucional que existe en la administración tributaria municipal para identificar el sistema de incentivos institucionales y los resultados que genera en la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán, con el fin de presentar propuestas o vías de solución en relación con el sistema de incentivos de este diseño institucional.

Para lograr el objetivo antes planteado, se presenta esta investigación con un enfoque mixto, alcance de tipo explicativo² y de corte transversal. Las

¹ Mauricio Merino (2005). La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México. Documento de trabajo Núm. 160. México, CIDE.

² “Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se

técnicas de investigación para la recolección de la información serán las siguientes:

a) Técnicas cualitativas

- a. Análisis de contenido. Enfocado principalmente a las normas formales que generan los incentivos en el diseño institucional de la administración tributaria municipal.
- b. Entrevistas semiestructuradas y abiertas. Dirigidas a conocer y comprender los incentivos que provienen de las limitaciones informales del diseño institucional de la administración tributaria municipal.
- c. Observación

b) Técnicas cuantitativas

- a. Estadística descriptiva
- b. Análisis de correlación
- c. Análisis de regresión múltiple

Se identificaron cuatro grandes variables que se presentan en el diseño institucional de la administración tributaria municipal, por las cuales se pretende determinar su posible influencia en el mejoramiento de la autonomía fiscal municipal; éstas son: *situación socioeconómica* del municipio, *esfuerzo fiscal*, *capacidad administrativa* del ayuntamiento y *vigilancia y participación ciudadana*. La forma en que se relacionan estas

manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables”. Roberto Hernández, Carlos Fernández-Collado y Pilar Baptista (2008). *Metodología de la investigación*. 4ta ed. México, McGraw-Hill; p. 108.

variables con la *autonomía fiscal* municipal está influenciada por el sistema de incentivos institucionales; es decir, los incentivos institucionales actúan a través de estas variables para influir en la autonomía fiscal. Por ejemplo, un incentivo institucional que genere un mejoramiento de la *capacidad administrativa* genera, asimismo, un mejoramiento en la *autonomía fiscal* municipal.

Por lo tanto, para cumplir con el objetivo antes planteado, se presenta este estudio en cinco capítulos. En el primer capítulo se analiza la teoría del diseño institucional, su aplicación en los principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal y sus posibles resultados en la autonomía fiscal municipal. A partir del segundo capítulo se pretende comprobar esta aplicación teórica, y, como primer paso, se considera que la historia es esencial en la definición del diseño institucional, por lo que este capítulo inicia con la recopilación histórica del proceso de descentralización en el contexto político y económico en México desde 1982,³ para después, en el tercer capítulo, determinar el resultado de este proceso en el marco jurídico actual de la administración tributaria municipal y así identificar el sistema de incentivos relacionados con la autonomía fiscal municipal. En el cuarto capítulo, mediante el análisis cuantitativo de las variables que influyen en la autonomía fiscal municipal, se presentan los resultados que este sistema genera en los

³ Año en el que comienza el periodo gubernamental del presidente Miguel de la Madrid; cuyo gobierno impulsa con más fuerza las acciones descentralizadoras principalmente en materia jurídica con la reforma municipal de 1983.

municipios de Yucatán. Por último, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y las propuestas de esta investigación.

En el estudio se utilizan estadísticas del periodo 2001-2006, dado que el año 2001 fue el inicio del primer periodo de gobierno municipal en el estado de Yucatán luego de que, en 2000, llegara a la Presidencia de la República el primer presidente de un partido distinto del partido hegemónico que gobernó al país por más de 70 años. No obstante, en esta investigación se discuten también las leyes más actualizadas para poder concluir con propuestas de solución y de aplicación actual.

El *objeto* de este estudio es la autonomía fiscal municipal y los *sujetos* son los municipios de Yucatán. Se eligieron los municipios de esta entidad federativa por varias razones. La primera es que la historia de Yucatán es única. En este estado fue donde se originó la Guerra de Castas que duró de 1847-1901; este hecho marcó la vida del estado y se estima que 50% de la población murió en esta guerra. Ésta, como su nombre lo dice, “Guerra de Castas”, fue básicamente una guerra entre clases sociales en el contexto de la transición al capitalismo agrario.

Según documentos del Archivo General del Estado de Yucatán, los historiadores coinciden en señalar que la cuestión agraria, por la enajenación de la tierra, fue la causa de dicha guerra, aunque la atribuyen también a la resistencia del pago de los impuestos. Sin embargo, los campesinos rebeldes, en sus cartas expresan que su levantamiento en

armas fue provocado principalmente por la explotación del régimen de impuestos civiles (contribuciones) y religiosos (obvenciones), y en tercer lugar, por el problema agrario.⁴ Otro evento histórico relevante fue el movimiento independentista en Yucatán. De hecho, éste fue uno de los argumentos principales para el establecimiento del federalismo en la Constitución de 1824 porque, por medio del federalismo, se podía reconocer la autonomía de entidades federativas diferentes a las que se une a través de un gran pacto.⁵

La segunda razón es la situación actual de Yucatán. Este estado está ubicado en el sureste de México, región considerada como la más pobre y marginada del país. Según datos del Consejo Nacional de Población —Conapo—, Yucatán ocupa, de todos los estados del país, el decimoprimer sitio con más marginación en México. Algunos datos reflejan este hecho: 10% de su población de 15 años o más es analfabeta, por lo que ocupa el octavo lugar en el ámbito nacional; 18% de su población vive en casas que carecen de drenaje y servicio sanitario, ubicando a Yucatán en el segundo lugar nacional; 63% de la población

⁴ Efemérides del Archivo General del Estado. La Guerra de Castas: 1847-1901. Disponible en: <http://www.yucatan.gob.mx/archivogeneral/Efemerides/Guerracastas/guerracastas.htm>. Consultado el día 13 de noviembre de 2008.

⁵ Para conocer más a fondo la influencia que tuvieron los movimientos independentistas en varios estados del país, incluyendo Yucatán, ver: Josefina Zoraida (1998). "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. El contexto histórico del constituyente de 1824", en: Patricia Galeana, comp. (2003). *México y sus constituciones*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 78-88; y Emilio Rabasa (1998). "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. Análisis jurídico", en: Galeana, comp., *op. cit.*; pp. 89-95.

ocupada tiene ingresos de cuando mucho dos salarios mínimos,⁶ por lo que Yucatán ocupa el cuarto lugar en el ámbito nacional.

Otra razón, que si bien no es la única, sí influyó fuertemente en la decisión de llevar a cabo este estudio, es que soy yucateca y he observado el alto grado de marginación en que se vive en algunos municipios del estado. La inquietud de hacer este estudio nace por eso, principalmente; y es que la pobreza tiene nombres propios; no es un objeto intangible o un aspecto filosófico que se quede en el aire. Existen pobres con nombres y con rostros. A veces cuando escucho sobre problemas de corrupción por desfalcos de gobiernos, o por falta de compromiso o responsabilidad de funcionarios públicos, reflexiono en que si estas personas relacionaran la pobreza con un nombre y un rostro, al menos dudarían de provocar estos problemas y se comprometerían más. Cuando menos pensarían que a quien están ocasionando el daño es a una persona en particular y no a un simple término intangible.

Siempre se ha dicho que el tiempo lo arregla todo; pero en este caso la marginación no la ha “arreglado” el tiempo. Transcurren los años y la calidad de vida de los municipios de este estado es la misma, si no es que peor, porque hoy a los problemas de pobreza se le adicionan los problemas de seguridad pública. Yucatán cuenta con riquezas que aunque no sean económicas son tan válidas como éstas; una prueba de

⁶ Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en: <http://www.conapo.gob.mx/>.

ello es la capacidad que han tenido los habitantes de los municipios más marginados del estado para salir adelante; no han tenido los suficientes recursos económicos, pero sí los recursos de su propia gente. Otra prueba es que ante la adversidad de los problemas climatológicos que se presentan en Yucatán, principalmente los huracanes, que dejan sus desastres en la región, se observa al capital humano que se tiene. La organización de la gente es asombrosa cuando se trata de ayudar ante las contingencias.

La marginación de los municipios yucatecos tiene relación con la autonomía fiscal municipal porque el desarrollo local⁷ tiene su base en un

⁷ No hay una definición universalmente aceptada del concepto de desarrollo local. Este concepto es tan amplio que al pretender definirlo se corre el riesgo de dejar fuera aspectos importantes en su constitución, es decir, no es algo que se pueda concretar y delimitar con una simple definición. Es por ello que autores como Arroyo y Sánchez (2003), Albuquerque (1997), Vachon y Coallier (1993), Gallicchio y Camejo (2005), Enríquez y Gallicchio (2006), Arocena (1988) y Barreiro (1988), divergen en cuanto a la utilización del concepto dependiendo de las características y el contexto de las líneas de sus investigaciones y de la situación en particular. Sin embargo, la mayoría de las definiciones exponen, aunque sea en forma parcial, el concepto de desarrollo que reconoce la Asamblea General de las Naciones Unidas (1986): “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>. Página consultada el 18 de febrero de 2007.

Para más información sobre el concepto de desarrollo local y del papel del municipio como agente de desarrollo local ver: Jesús Arroyo y Antonio Sánchez. “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en: Enrique Cabrero, coord. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México, CIDE – Porrúa; Francisco Albuquerque (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social; Bernard Vachon y Francine Coallier (1993). *El desarrollo local. Teoría y práctica: Reintroducir lo humano en la lógica de desarrollo*. Guijón, Asturias, Ediciones Trea; Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo, CLAEH; Alberto Enríquez y Enrique Gallicchio. “Gobernanza y desarrollo local”, en: Luis Carrizo y Enrique Gallicchio, editores (2006). *Desarrollo local y gobernanza: enfoques*

municipio autónomo; y es este municipio el que puede y debe ser promotor de desarrollo para unir fuerzas y mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Lo anterior es lo que se pretende al fomentar la autonomía municipal, ya que ésta no se considera un fin en sí mismo, sino un instrumento para conseguir un propósito mayor: mejorar la calidad de vida de la comunidad. Tiene sus riesgos, principalmente por la debilidad institucional de los municipios. Por eso, en este estudio no se pretende impulsar mayores medidas descentralizadoras, sino enfocarse a las ya existentes para identificar, dentro del diseño institucional actual, el sistema de incentivos que están generando, y proponer cambios en este sistema, los cuales pretendan ajustar la dirección hacia el propósito de mejorar el desarrollo local, por medio, en un principio, de lograr la autonomía fiscal municipal.

La singularidad de los municipios de Yucatán hace importante la realización de este estudio, porque aunque existieran estudios similares enfocados a otros municipios, no comprenderían las características y problemáticas particulares de los municipios de este estado. Los resultados que se puedan obtener de este estudio podrán ser útiles en la medida en que las autoridades pertinentes tengan en cuenta la influencia de los incentivos institucionales en los resultados del proceso de descentralización fiscal, para de esta manera tener un mayor control

transdisciplinarios. Montevideo, CLAEH- Corporación Andina de Fomento; José Arocena (1988). "Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate", en: *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, Núm. 45-46, Montevideo, CLAEH; Fernando Barreiro (1988). "Los agentes de desarrollo", en: *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, Núm. 45-46, Montevideo, CLAEH.

sobre ellos, y enfocarlos, en la medida de lo posible, hacia el fomento de la autonomía municipal. De igual manera, se comprenderá y se justificará que las normas formales en la administración tributaria no lo son todo, ya que existen limitaciones informales en su diseño institucional.

Para analizar el diseño institucional de la administración tributaria municipal es necesario, como la teoría lo indica,⁸ mirar hacia atrás para rescatar hechos históricos que puedan explicar su conformación; por lo tanto, para entender el sistema hacendario actual, se tiene que analizar el proceso de descentralización en México. Este proceso, iniciado de forma más significativa en la década de los ochenta del siglo pasado, ha sido un proceso que se generó con directrices marcadas desde el centro. Los municipios no estaban preparados institucionalmente para llevar a cabo las nuevas competencias constitucionales que se les otorgaban. Históricamente, los municipios en México han transcurrido, desde el siglo pasado, por tres procesos que han influido en su capacidad de gestión, de decisión y de solución; es decir, han influido en su autonomía:

⁸ Del Castillo (1998) menciona que “las instituciones no son simple reflejo de fuerzas exógenas o de la suma de comportamientos individuales, sino que integran la experiencia histórica de las reglas, las rutinas y las formas que persisten”. Arturo del Castillo (1998). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo. Documento de trabajo Núm. 52. México, CIDE; p. 36. Otros autores que confirman que se deben considerar los antecedentes históricos en el análisis de las instituciones son: Douglass North (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (Agustín Bárcena Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1990); James March y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York; The Free Press; Mary Brinton y Victor Nee (2001). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press; Merino (2005), *op. cit.*

1) *Periodo de privilegios especiales a grupos sociales y algunas competencias para los municipios.* Después de la Revolución Mexicana, y para contrarrestar las causas que la originaron, se generó el “pacto social”, que fue el pacto establecido por el Estado con cada una de las grandes fuerzas sociales (agrarismo, movimiento obrero, empresarios); lo cual generó un Estado paternalista. En la Constitución de 1917 la única competencia otorgada a los municipios fue la de administrar libremente su hacienda. Fue así como en la década de los 20 y 30 del siglo XX, los gobiernos municipales desempeñaban un papel fundamental en la provisión y financiamiento de obras públicas como carreteras y servicios públicos, como la educación primaria.⁹

2) *Periodo de centralización.* Las competencias constitucionales de los municipios comenzaron a verse opacadas con las acciones centralizadoras que se desarrollaban. Las finanzas públicas del país se fueron centralizando más con la creación de un impuesto nacional a las ventas en 1947. En materia política se creó el partido oficial: Partido de la Revolución Institucional (PRI), el cual fue centralizando cada vez más las decisiones en el país, junto con el presidente de la Nación. Por ello, a finales de los años setenta del

⁹ Para más información sobre este periodo, ver: 1) Sergio de la Peña. “La alternativa pasa por la democratización del Estado”, en: José Calva, coord. (1996). *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablo Editor; pp. 28-38. 2) José Covarrubias (2004). *La autonomía municipal en México*. 2da. ed. México, Porrúa; pp. 15-26. 3) Alberto Díaz y Sergio Silva (2004). “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social, en: *Serie Estudios y Perspectivas*. Núm. 15. México, CEPAL; pp. 11-20.

siglo XX, la centralización alcanzó sus mayores logros apoyada también por el auge de los recursos del petróleo; y frente a ello, los gobiernos municipales fueron perdiendo mayores competencias.¹⁰

3) *Periodo de descentralización.* La reversión del proceso de centralización comenzó significativamente en los ochenta del siglo XX con la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ en la que se otorgan mayores competencias a los municipios.¹² Sin embargo, en aquellos momentos esos gobiernos no estaban preparados para llevar a cabo las nuevas responsabilidades. No existían instituciones en el ámbito local.

Los planes de descentralización, en esta última etapa, fueron impulsados, desde el gobierno federal; lo cual originó un desajuste en los gobiernos municipales que estaban acostumbrados a ser simples agencias de aplicación de las decisiones que provenían del centro. Por ello, se piensa

¹⁰ Más información en: 1) Díaz y Silva, *op. cit.*; pp. 11-20. 2) James Wilkie (1987). *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica. 3) José Crespo (1998). *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. México, Grijalbo.

¹¹ Desde este momento, cuando en este texto se señalen “artículos constitucionales” se referirá a artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Periodo ampliamente estudiado por varios autores, entre los que se encuentran: 1) Mauricio Merino (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra Ediciones. 2) Covarrubias, *op. cit.* 3) Victoria Rodríguez (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, Co, Westview Press. 4) Enrique Cabrero (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*. México, CIDE - Porrúa. 5) Andrew Selee. “Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance, en: Joseph Tulchin and Andrew Selee (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas Num. 12. 6) Yemile Mizrahi. “Mexico: Decentralization from Above” en: Tulchin y Selee, *op. cit.*; pp. 137-165.

que las acciones fueron encaminadas simplemente hacia la desconcentración y no a la descentralización; ya que se generó un aparente proceso de descentralización pero dirigido y controlado desde el centro. La diferencia entre la desconcentración y la descentralización es que en la primera se transfieren funciones, recursos y responsabilidades sin dejar de existir el nexo con un poder superior en la jerarquía administrativa. Es simplemente una agencia del gobierno central que realiza sus funciones siempre bajo su mandato. En la descentralización dicho traspaso se realiza a un nivel o estrato autónomo con personalidad jurídica propia y con una competencia delimitada, pero sin dejar de formar parte del Estado nacional.

Los gobiernos municipales, al no contar con instituciones que hicieran frente a las nuevas responsabilidades, siguieron funcionando como agencias administrativas que seguían directrices y formas de acción desde el gobierno federal, a pesar de que por ley constitucional ya tenían nuevas competencias, pero a la vez involucraban nuevas responsabilidades. Merino (2004) destaca que el hecho de que los gobiernos municipales no puedan cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales es debido al mal diseño institucional, principalmente de las múltiples reformas al artículo 115 constitucional. Dichas reformas ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos. Según Merino, este problema está vinculado con la evolución

histórica de los municipios, la cual ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales.¹³

El proceso de descentralización en México es uno de los componentes esenciales que explica la composición del marco jurídico actual de la administración tributaria municipal. Ambos, el proceso de descentralización y el marco jurídico actual de la administración tributaria municipal, constituyen parte del diseño institucional que se pretende analizar, y es a partir de este análisis que se identifica el sistema de incentivos y los resultados que genera en la autonomía fiscal municipal.

Las conclusiones de esta investigación indican que los incentivos legales, económicos y simbólicos se contradicen; ya que se comprobó que los incentivos legales no tienen la suficiente solidez para fomentar por sí solos una mejora significativa en la autonomía fiscal. Algunos incentivos económicos apoyan los incentivos legales para mejorar la autonomía

¹³ Merino destaca los distintos papeles que han cumplido los gobiernos municipales a lo largo de la historia de México. En ese sentido, a los gobiernos locales mexicanos deben acreditárseles, al menos, cuatro méritos históricos: 1) Los municipios fueron la base para la construcción del Estado nacional mexicano que se forjó durante el siglo XIX. Sin embargo, tan pronto como el Estado nacional se consolidó, los municipios comenzaron a perder espacio de decisión y a convertirse paulatinamente en meros instrumentos de administración a las órdenes de los caudillos que dirigieron el país desde la capital. 2) Los municipios fueron una de las claves sin las cuales resultaría prácticamente imposible explicar la larga duración del sistema político basado en el presidencialismo hegemónico; sin embargo, los gobiernos locales perdieron en el siglo XX casi todas las atribuciones que tuvieron en el XIX, para volverse ventanillas de negociación y de distribución de recursos con criterios de rentabilidad política. 3) Los gobiernos locales encabezaron la apertura democrática que, años después, involucró al sistema político en su conjunto; es decir, en ellos se dieron las primeras pautas hacia la alternancia política. 4) Los gobiernos locales cubrieron el espacio vacío que dejó la salida del Estado de muchos ámbitos antes cubiertos por la burocracia federal, desde mediados de la década de los ochenta; y de esta manera el país pudo trascender los años más duros de las crisis económicas sucesivas. Estas contribuciones de los gobiernos municipales a la vida del país, paradójicamente, sintetizan la situación en la que están. Mauricio Merino (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. Documento de trabajo Núm. 145. México, CIDE.

fiscal, pero los de mayor significancia en cuanto a monto están enfocados a disminuirla y los incentivos simbólicos más preponderantes están dirigidos a intereses partidistas para conservar el poder y no son creados para reconocer a los municipios que tengan un mayor esfuerzo fiscal o logren una mayor autonomía fiscal.

Se utilizó también la técnica del análisis de regresión múltiple para identificar la influencia que tienen las variables: *situación socioeconómica*, *capacidad administrativa*, *esfuerzo fiscal* y *vigilancia y participación ciudadana*, con la variable dependiente *autonomía fiscal* de los municipios de Yucatán. En los resultados se observa que la variable *situación socioeconómica* es la que tiene más importancia relativa en la *autonomía fiscal municipal* y la que tiene menos es la variable *esfuerzo fiscal*. La variable *vigilancia y participación ciudadana* no influye en la variable dependiente.

Se observa, por lo tanto, que los municipios que tienen mejor situación socioeconómica son los que tienden a contribuir mejor localmente (con respecto de sus participaciones y aportaciones), que aquellos que pudieran tener mejor capacidad administrativa o mejor esfuerzo fiscal en un periodo dado; esto refleja que se presenta un círculo vicioso de “pobreza-falta de autonomía-pobreza” difícil combatir, incluso aun cuando el municipio tenga mejoras en su capacidad administrativa o en su esfuerzo fiscal; lo cual comprueba la debilidad que han tenido los incentivos para “romper” con este círculo vicioso.

El aspecto que también llama la atención es el resultado que se comenta con la variable *vigilancia y participación ciudadana*, ya que no tiene influencia en la variable dependiente, es decir, que la afluencia del número de votantes y la competitividad electoral que exista en un municipio no se traduce en que los ciudadanos de ese municipio demostrarían el mismo entusiasmo a la hora de contribuir localmente con los gastos públicos.

CAPÍTULO 1

EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL

El término diseño institucional surge principalmente de la teoría del institucionalismo o del nuevo institucionalismo; por esto, para cumplir con el propósito de este capítulo de analizar la teoría del diseño institucional, su aplicación en los principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal y sus posibles efectos y resultados en la autonomía fiscal municipal, es necesario hacer una revisión de los elementos relacionados que se destacan de la teórica del institucionalismo.

1.1 INSTITUCIONALISMOS, DIFERENCIAS Y SIMILITUDES

El concepto “nuevo institucionalismo” es utilizado para diferenciar esta teoría de las antiguas prácticas que se llevaban a cabo en el “viejo institucionalismo”. Sin embargo, autores como March y Olsen (1997) y Alvarado (2006) consideran que el nuevo institucionalismo, en su avance hacia su desarrollo teórico, ha retomado muchas posiciones de la teoría antecesora, por lo que ya no resulta apropiado diferenciarlos con tales adjetivos; es decir, actualmente es muy difícil separar las características del nuevo y las del viejo institucionalismo; dichas características se han

mezclado en el desarrollo teórico.¹ A pesar de esta identificación de similitudes, en este estudio se utilizará el adjetivo “nuevo” al referirse al institucionalismo, por así calificarse en los enfoques que se debaten.

Dentro del nuevo institucionalismo existen enfoques hacia la sociología histórica, la historia económica y la sociología de las organizaciones.² Vale la pena destacar que los nuevos institucionalismos nacieron principalmente de la crítica realizada a las viejas formas institucionalistas, las cuales se enfocaban a desarrollar una teoría ajena al análisis comparativo empírico, es por ello que Thelen y Steinmo declaran que

los neoinstitucionalistas se alejaban de conceptos (como modernidad y tradición) que tendían a homogeneizar clases completas de naciones, para ir hacia conceptos que pudieran expresar la diversidad entre ellas (v.g., la diferencia entre Estados débiles y fuertes en países industriales avanzados)...³

Una de las principales diferencias entre los nuevos institucionalismos radica en la crítica que se hace a la teoría de la elección racional. En el enfoque sociológico se rechaza completamente la idea de que los

¹ Sergio Alvarado (2006). “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo”, en: *Contaduría y Administración*, Núm. 219, mayo 2006. México, Universidad Autónoma de México.

² Romero (1999) hace un recuento del debate que ha dado origen al nuevo institucionalismo desde la revolución conductista de los años cincuenta, pasando por el institucionalismo clásico, hasta los enfoques del nuevo institucionalismo. Jorge Romero. “Estudio introductorio”, en: Powell y Dimaggio, comp. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (Roberto Reyes Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1991); pp. 7-29.

³ Thelen y Steinmo (1992) citado por Romero, en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; p. 10.

hombres deciden la mejor opción que maximice su beneficio económico de una manera libre y contando con toda la información sobre el tema. Sin embargo, la economía neoclásica ha aportado a la ciencia sociológica la idea de que el hombre es motivado por el interés; cambiando así la forma de estudiar la conducta humana. Del Castillo (1998) afirma que la unidad de análisis que utiliza este enfoque [el sociológico] es el conjunto de reglas sociales que dan orden y sentido a las interacciones de los individuos en una organización; reglas que se les da el nombre genérico de instituciones”.⁴ Como se observa, estas diferencias en ocasiones se complementan para contribuir a perfeccionar continuamente la teoría del institucionalismo.

Los neoinstitucionalistas económicos critican, con diversos grados, el planteamiento simple y estrecho de la elección racional, pero no la rechazan completamente. En este enfoque prevalece la idea de que el hombre es movido por el interés y que es racional al seleccionar una decisión; se rechaza la idea de que los objetivos sean meramente económicos y se afirma que en toda negociación existen restricciones y costos de transacción en la toma de decisiones.

Coase es el autor al que se le reconoce haber fundado el nuevo institucionalismo económico, principalmente por la publicación de sus artículos “The nature of the firm” (1937) y “The problem of social cost”

⁴ Del Castillo, *op. cit.*; p. 4.

(1960), en los cuales introdujo el concepto de los costos de transacción en el análisis económico. Esto fomentó una nueva visión al establecer que la teoría económica debe ser más un método que una doctrina, y debe tener como objeto de estudio a las instituciones, porque son éstas quienes gobiernan y dirigen el desarrollo de una economía.⁵ North (2006) reconoce lo difícil que fue para los economistas aceptar el papel de las instituciones y reconocer que las instituciones deben ser oídas cuando resulta costoso negociar. Este autor define con mayor precisión el concepto de costos de transacción introducido por Coase, explicando de esta manera qué es lo que hace que una negociación sea tan costosa.⁶ Asimismo, North (2006) critica el enfoque de la elección racional al mencionar que

la conducta humana es más compleja que la que está encarnada en la función utilitaria individual de los modelos economistas. Muchos casos no simplemente maximizan la conducta de la riqueza, sino también del altruismo y de las limitaciones autoimpuestas, lo cual cambia radicalmente los resultados con respecto a las elecciones que de hecho hace la gente.⁷

⁵ Coase (1960) citado por Ronald Coase. "La naturaleza de la empresa: influencia", en: Oliver Williamson y Sidney Winter, comp. (1996). *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México, FCE (trabajo original publicado en 1991).

⁶ North introduce conceptos de costos que comprenden los llamados costos de transacción y menciona la relación de estos costos de la siguiente manera: los costos de la información son la clave de los costos de la negociación. Los costos de negociación son una parte importante de los costos de producción, y se dividen principalmente en costos de medición y costos de cumplimiento obligatorio. Los costos de medición están dados por los atributos individuales de cada unidad intercambiada que, por lo general, no se toman en cuenta debido a que los costos prohibitivos de la medición han permanecido mal alineados. North, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*, p. 34.

Las ideas de Coase y de North influyeron en un cambio de visión en los teóricos que defendían la elección racional y otros conceptos neoclásicos como la competencia perfecta, ya que en ambos conceptos se supone que los individuos cuentan con toda la información necesaria para poder elegir la mejor opción. En la realidad, los individuos actúan con base en información incompleta.

La definición de institución más utilizada en la teoría institucional es la expuesta por North (2006):

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.⁸

Autores como Brinton y Nee (2001), North (2006) y Scott (2001) afirman que la cultura y las costumbres son una parte fundamental en la composición de las instituciones.⁹ March y Olsen (1989) también lo reconocen cuando definen las reglas como rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías

⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁹ Brinton y Nee, *op. cit.*; North, *op. cit.*; y Richard Scott (2001). *Institutions and Organizations*. 2da. ed. Thousand Oaks, Sage Publications.

alrededor de los cuales la actividad política es construida. Las reglas también son creencias, paradigmas, códigos, culturas y el conocimiento que rodea, soportan, elaboran y refutan estos roles y rutinas;¹⁰ por lo tanto, las instituciones no sólo están basadas en normas formales sino también en limitaciones informales mediante las cuales los individuos estructuran la interacción humana.

North (2006) hace la distinción entre las normas formales y las limitaciones informales. Las primeras incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos; dichas normas pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales. Pueden reducir la información del monitoreo y de los costos del cumplimiento obligatorio. La función de las normas formales es facilitar el intercambio político o económico, sin embargo, no son una fuente única para explicar el comportamiento de la conducta humana. Las limitaciones informales por su parte son más difíciles de identificar y de conceptualizar; son los modos informales mediante los cuales los humanos estructuran la interacción humana. Son reglas que nunca han sido ideadas conscientemente como: códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones; provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. Debido a que provienen de la cultura, no cambian de inmediato como reacción a cambios de las reglas

¹⁰ March y Olsen, *op. cit.*; p. 22.

formales; la consecuencia de esto es una tensión continua entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes.¹¹

Brinton y Nee (2001) coinciden con lo anterior, entre otras cosas, porque sostienen que tanto las limitaciones formales como las informales definen la estructura de incentivos de las sociedades.¹² Asimismo, Jaén y Paravisini (1999) afirman que las relaciones están determinadas por “contratos”, los cuales están representados por las reglas y procedimientos, formales e informales, que rigen las relaciones. El comportamiento de los agentes o actores sociales estará influenciado por este conjunto de relaciones, reglas y procedimientos que ellos definen como el diseño institucional.¹³ Con base en esta teoría se puede definir que el diseño institucional está formado por el conjunto de relaciones, reglas y procedimientos, ya sean formales (leyes, normas, reglas escritas, etc.) o informales (costumbres, rutinas, cultura, etc.), que influyen en el comportamiento de los actores de una institución a través de los incentivos que genera.

Sobre este diseño o estructura institucional, Scott (2001) menciona que existen tres elementos que son los pilares: los sistemas regulativos, los sistemas normativos y los sistemas culturales-cognitivos. Estos elementos

¹¹ North, *op. cit.*; pp. 54-75.

¹² Brinton y Nee, *op. cit.*

¹³ María Jaén y Daniel Paravisini (1999). Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos en Venezuela. Documento de trabajo Núm. R-380, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.

forman un continuo movimiento de lo consciente a lo inconsciente, y de la presión legal al simple reconocimiento del acuerdo; siendo el sistema regulativo el que se considera que tiene un nivel más consciente y más presionado legalmente, y el sistema cultural-cognitivo el más inconsciente y el menos presionado legalmente. Por otro lado, este autor menciona que, independientemente del sistema en cuestión, las sanciones sociales, la presión para el acuerdo, las recompensas directas intrínsecas y los valores tienen que actuar juntos para que un sistema tenga fuerza directiva.¹⁴ North (2006) hace una reflexión al respecto al considerar que en este diseño o marco institucional “es frecuente que los incentivos estén mal dirigidos”,¹⁵ lo cual generará ineficiencia en las acciones realizadas. Esto es precisamente lo que se pretende comprobar en la tesis, se intenta conocer primero el diseño institucional de la administración tributaria municipal para después confirmar o rechazar el supuesto de que los incentivos que genera este diseño institucional son contradictorios en la búsqueda del fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios.

Asimismo, para analizar el diseño institucional es necesario prestar atención al medio ambiente que le rodea. Las definiciones anteriores afirman de forma intrínseca que las instituciones pertenecen a un medio ambiente, el cual tiene una influencia directa sobre las mismas. North (2006) menciona que descifrar el medio es uno de los elementos fundamentales para entender la conducta humana. Jaen y Paravisini

¹⁴ Scott, *op. cit.*

¹⁵ North, *op. cit.*, p. 107.

(1999) toman en cuenta los elementos externos para estudiar el diseño institucional de los hospitales públicos en Venezuela. Asimismo, Powell (1999) menciona que la institucionalización de las políticas públicas puede surgir de la influencia de presiones externas; y Romero (1999) afirma que los entes sociales tienen que dedicar parte de sus recursos a tratar de saber cómo se comportará el medio, lo que incluye tanto el ambiente como el entorno social.¹⁶ En este estudio se tomará en cuenta el entorno del medio al analizar los elementos del contexto económico y político del proceso de descentralización en México y determinar, después, cómo influyó en la conformación del diseño institucional actual; asimismo, las variables que intervienen en el diseño institucional y que se presentan en el análisis del estudio cuantitativo provienen del contexto tanto externo como interno del municipio.

En resumen, se puede decir que los individuos están motivados por el interés, que no precisamente tiene que ser de tipo económico. De igual forma, los individuos identifican sus intereses con los objetivos de las instituciones a través del diseño institucional; el cual está constituido tanto por normas formales como por limitaciones informales, y proporciona la estructura de los incentivos y las sanciones que influyen significativamente en las acciones de los individuos de una comunidad. Los objetivos hacia los que dirige este sistema de incentivos y sanciones

¹⁶ Se observa que todos los autores mencionados toman en cuenta el medio como influencia en las instituciones. Véanse North, *op. cit.*; Jaén y Paravisini, *op. cit.*; Romero, en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; y Walter Powell. "Expansión del análisis institucional", en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; pp. 237-260.

generalmente se perciben en el grado de desarrollo de las instituciones a corto y largo plazos. En la siguiente sección se ampliará el análisis teórico de los incentivos y las sanciones, elementos esenciales en el diseño institucional.

1.2 INCENTIVOS Y SANCIONES: ELEMENTOS

DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

De la sección anterior se resalta que las instituciones están definidas básicamente como reglas y que son estas reglas, conceptualizadas también como diseño institucional, las que determinan los incentivos y las sanciones en el intercambio humano.

Autores como Dimaggio y Powell (1999), Merino (2005), y Merino y Macedo (2005), proponen diferentes clasificaciones de incentivos. Los primeros sugieren una clasificación de incentivos creados por estructuras de autoridad vertical y los creados por redes horizontales.¹⁷ En relación con los incentivos en estructuras de autoridad vertical, Jaén y Paravisini (1999) establecen que para calificar que un sistema de incentivos sea el adecuado, éste debe lograr que el beneficio de los agentes esté vinculado con el logro de los objetivos trazados por el principal. En caso contrario, los primeros no realizarán el nivel de esfuerzo que se necesita para cumplir con los objetivos del principal, porque estarán buscando siempre

¹⁷ "Introducción", en Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; pp. 33-75.

su propio beneficio.¹⁸ A semejando esta suposición con la administración tributaria municipal, se puede observar que en esta administración intervienen objetivos establecidos por el gobierno municipal, pero también objetivos establecidos por los gobiernos estatal y federal. A través de algunos recursos que administran los municipios, como las participaciones (tema en el que se profundizará más adelante), el gobierno federal establece objetivos para que cumpla el gobierno municipal. Aunque estos objetivos provengan de disposiciones federales, para que se logren exitosamente el gobierno municipal debe apropiarse de ellos y hacerlos suyos, de tal forma que incentiven el esfuerzo de este gobierno para cumplirlos. En caso contrario, si los objetivos federales no corresponden con las prioridades de los objetivos municipales, no existirá el esfuerzo necesario para cumplirlos.

El planteamiento de que las personas cumplen con las normas sólo cuando éstas son acordes a sus propios intereses es apoyado por Coleman (1990), pero debatido por Bordieu (1977) y por Brinton y Nee (2001). Bordieu afirma que cuando un individuo actúa conforme una norma social, significa que la acción es gobernada por una regla y el individuo actuará de acuerdo con lo que dicte esa regla, aun cuando esto no concuerde con sus propios intereses. Tanto Bordieu como Brinton y Nee rechazan la concepción que limita el cumplimiento de las normas a los intereses propios; estos autores aceptan que pueden existir otras

¹⁸ Jaén y Paravisini, *op. cit.*

motivaciones para su cumplimiento; asimismo, añaden que una de las claves para el establecimiento de una nueva norma es la habilidad de aquellos que esperan implementar las normas para presionar de alguna manera hacia el cumplimiento de las mismas.¹⁹ Lo que en esta sección se resalta es que precisamente el sistema de incentivos es lo que puede contribuir como factor clave para el cumplimiento de las normas o reglas establecidas, primordialmente en los casos en que los objetivos de estas normas no correspondan en su totalidad con los intereses personales de los individuos que las acatarán. En la última sección de este capítulo se abordará de forma más amplia el conflicto y la incongruencia que puede existir entre estos intereses y los objetivos de las reglas.

Otra clasificación de incentivos, adicional a la de Dimaggio y Powell, es la que hacen Merino y Macedo (2005) en su investigación para determinar qué tanto una política pública ha sido implementada para regular lo que en la práctica se venía haciendo o para imponer nuevas formas de hacer las cosas. En esta investigación, Merino y Macedo identifican los incentivos económicos y los incentivos de participación social. Los primeros están relacionados con la posibilidad de incrementar los recursos financieros aportados por la federación, como órgano superior y

¹⁹ Coleman (1999) y Bardiue (1977) son citados por Brinton y Nee, *op. cit.*; p. 105.

controlador; y los segundos están relacionados con el compromiso individual de los actores en el cumplimiento de la norma.²⁰

La clasificación que se utilizará en este estudio es la propuesta por Merino (2005) en su estudio sobre las rutinas en el diseño institucional. Este autor propone clasificar los incentivos en: financieros, legales y simbólicos; él identifica que el incentivo que suele prevalecer en la mayoría de las investigaciones sobre la relación que existe entre los incentivos y el cumplimiento de una política dada, es el financiero; sin embargo, subraya que también pueden existir incentivos legales que obliguen a una organización a modificar sus rutinas, aunque no obtenga mayores recursos; o incentivos simbólicos que son representados por los beneficios indirectos de carácter político o de prestigio social que pueden modificar las rutinas a partir de un liderazgo efectivo.²¹ En este estudio se identificarán cuáles son los incentivos financieros, legales y simbólicos del diseño institucional de la administración tributaria municipal para fomentar la autonomía de los municipios de Yucatán.

La contraparte de los incentivos que también influyen en el comportamiento de los actores son las sanciones; las cuales también surgen del diseño institucional. Scott (2001) y March y Olsen (1989) aseguran que para lograr que las reglas y las normas sean efectivas

²⁰ Mauricio Merino e Ignacio Macedo (2005). La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Documento de trabajo Núm. 168. México, CIDE.

²¹ Merino (2005), *op. cit.*

deben ser respaldadas con el poder de la sanción.²² Estas sanciones pueden ser imposiciones directas por autoridades verticales debido al incumplimiento de una norma formal, o la desaprobación y disminución del estatus en un grupo como consecuencia por violar un código de conducta que se establece como apropiado, y que es aprendido y aceptado en un grupo social.

Con respecto de las sanciones por incumplimiento de normas formales, Jaén y Paravisini (1999) afirman que la sanción tiene menos probabilidades de efectuarse si el actor que la ejecuta no tiene el control directo sobre las políticas y las decisiones de remuneración, contratación y despido del personal de una institución; por lo cual, sostienen que:

...siempre que los agentes [actores sociales] dentro de la organización respondan a los mandatos de múltiples principales, será más difícil que cada uno de los principales controle individualmente la conducta de los agentes. La existencia de múltiples mandatos hace difusas las responsabilidades de los agentes, dificulta la medición de su desempeño e impide sancionar efectivamente las conductas indeseadas.²³

Esto se relaciona con la administración tributaria municipal porque en ella intervienen múltiples principales. Según la Ley de Gobierno de los

²² Veánse: Scott, *op. cit.*, y March y Olsen, *op. cit.*

²³ Jaén y Paravisini, *op. cit.*; p. 10.

Municipios del Estado de Yucatán,²⁴ en su artículo 20 menciona que el órgano colegiado de decisión del municipio es el Cabildo. Sin embargo, como se mencionó desde el principio de este estudio, las normas legales no son las únicas que rigen el comportamiento de los actores. El Cabildo podrá ser el órgano legal o formal encargado de las decisiones, pero de manera informal intervienen otros principales que deciden sobre las políticas públicas que se llevarán a cabo en el municipio: autoridades o principales, como los líderes de los partidos políticos, los funcionarios estatales o federales, cuando de ellos dependa el otorgamiento de recursos, reconocimientos o liderazgos en programas estatales o federales; los representantes con poder público de la sociedad civil, entre otros. De tal forma que se cumple lo mencionado por Paravisini, si dentro de la organización intervienen mandatos de múltiples principales, las responsabilidades de los agentes (en este caso, asimilado a la administración tributaria municipal) serán difusas, por lo tanto, al momento de rendir cuentas estas administraciones pueden excusarse mencionando que si bien el Cabildo es el que debe tomar las decisiones, intervinieron otras fuerzas públicas que no les permitieron hacer lo que habían decidido.

Después de analizar la teoría relacionada con los incentivos y las sanciones, puede surgir la duda acerca de si los incentivos y las sanciones son los únicos que dirigen las conductas de los individuos en

²⁴ Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 660, en: *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 25 de enero de 2006.

una sociedad. Zucker (1999) responde que no al presentar los resultados de un experimento en los que confirman que la resistencia al cambio está afectada de manera fundamental por la institucionalización, independientemente de los incentivos y las sanciones. Estos resultados contradicen en forma directa otros planteamientos que suponen que la acción con más recompensas será la que se presente constantemente, por lo que aquellas acciones muy bien recompensadas serán más resistentes al cambio. Asimismo, contradice la idea de que la resistencia al cambio proviene directa o indirectamente de la fuerza de la sanción. Zucker afirma que “cuánto más alto sea el grado de institucionalización menor será la probabilidad de que existan sanciones”,²⁵ es decir, para actos con alta institucionalización no se necesita un control directo; es suficiente que una persona simplemente diga a otra la forma en que se hacen las cosas. El proceso de institucionalización define simplemente una realidad social que es transmitida y conservada como un hecho. Con ello, Zucker no trata de rechazar definitivamente los planteamientos anteriores sino establecer que es necesario especificar con más precisión la clase de situaciones a las que se aplican. En resumen, Zucker concluye que, según los resultados de su investigación, se puede afirmar que “cuanto más alto sea el grado de institucionalización, mayores serán la uniformidad generacional de los entendimientos culturales, la

²⁵ Lynne Zucker, “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; p. 148.

conservación sin un control social directo y la resistencia al cambio a través de la influencia personal.”²⁶

Por lo tanto, los incentivos y las sanciones que surgen del diseño institucional influyen en las acciones de los individuos; sin embargo, no son los únicos. La institucionalización de la manera de hacer las cosas (rutinas), la congruencia de los incentivos y las rutinas con los objetivos planteados, y la percepción de la legitimidad son también esenciales en el análisis del diseño institucional. Estos elementos deben actuar juntos hacia una misma dirección para que las instituciones sean factores positivos, influyentes y decisivos en el desarrollo a largo plazo de una comunidad. En las siguientes secciones se analizarán teóricamente los conceptos antes planteados.

1.3 RUTINAS: ESENCIALES PARA DISMINUIR LA INCERTIDUMBRE

Las instituciones están formadas por reglas y son éstas las que estructuran los incentivos (y su contraparte: las sanciones) para la interacción humana. Sin embargo, como se mencionó antes, el diseño institucional puede ser inadecuado o no ser el óptimo en un caso dado; asimismo, la implementación de una política dada puede no corresponder a la práctica que se pretende normar. En esta sección se analizará la importancia que tienen las rutinas en el análisis del diseño institucional.

²⁶ *Ibid.*, p. 150.

Las repeticiones en la vida diaria están dadas por las rutinas que, según Scott (2001), se basan en patrones de acción que reflejan el conocimiento tácito de los actores. Los hábitos y los procedimientos que se observan en las rutinas están profundamente arraigados en el conocimiento y creencias de un grupo social. La “habituación” como la llaman Berger y Luckman (1967) está en toda actividad humana que se repite con frecuencia, por lo que crea una pauta que luego puede reproducirse sin mucho esfuerzo. Según March y Olsen (1989), las rutinas ayudan a evitar conflictos porque proveen códigos de significado que facilitan la interpretación; las rutinas contienen identidades, intereses, valores y formas de ver las cosas tanto de forma individual como colectiva.²⁷

Las rutinas, por lo tanto, son esenciales para disminuir la incertidumbre. Romero (1999) menciona que la incertidumbre se debe a que las limitaciones en la información y en el conocimiento del entorno limitan la racionalidad humana; y asegura que las rutinas institucionales aumentan la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos porque reducen los costos entre los individuos y grupos.²⁸ Para North (2006) la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros es lo que dificulta que las organizaciones puedan cumplir con sus fines; asimismo, menciona que las instituciones son las que reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan

²⁷ Veánse: Scott, *op. cit.*; March y Olsen, *op. cit.*; y Peter Berger y Thomas Luckman (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu (trabajo original publicado en 1967).

²⁸ Romero, en Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*

una estructura a la vida diaria.²⁹ Merino (2004) asemeja esta cualidad de las instituciones como cualidad de las rutinas al mencionar que “las rutinas son instituciones y éstas perduran por la seguridad que producen en el marco de los incentivos disponibles”.³⁰ Al igual que Merino, Romero (1999) identifica que la repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones.³¹ Merino (2005), March y Olsen (1989) y Romero (1999) apoyan la idea de que en realidad nunca se encuentran acciones aisladas cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. El origen de la acción son las pautas que se dan para hacer las cosas. Estas pautas o maneras de hacer las cosas son las rutinas, y se dice que reducen la incertidumbre porque los individuos no pueden tomar decisiones para todas las acciones que ejecutan, por lo que optan por lo conocido, por lo más familiar, por la forma en que comúnmente se hacen las cosas.³²

La institucionalización de las acciones que se ejecutan comúnmente es transmitida a través de la socialización; y se observa en las rutinas que se llevan a cabo en la vida diaria. Meyer y Rowan (1999) definen el concepto de institucionalización de la siguiente manera:

La institucionalización conlleva procesos por los que los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales... Las reglas

²⁹ North, *op. cit.*

³⁰ Merino (2004), *op. cit.*; p. 19.

³¹ Romero, en Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*

³² Veánse: Merino (2005), *op. cit.*; March y Olsen, *op. cit.*; y Romero, en Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*

institucionales pueden tener efectos sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento en el trabajo técnico real, los cuales son muy diferentes de los generados por las redes de conducta y relaciones sociales que integran y rodean una organización determinada.³³

La institucionalización no es sinónimo de organización formal; así lo aclara Jepperson (1999) al mencionar que es arbitrario identificar la institucionalización con la organización formal porque las instituciones pueden estar basadas en normas informales como el matrimonio. Asimismo, la legitimidad puede ser resultado de la institucionalización o contribuir a ella; sin embargo, existen prácticas ilegítimas que pueden institucionalizarse como la corrupción política; por lo tanto, este autor menciona que “es mejor dejar la institucionalización como una propiedad abstracta que puede caracterizar muchas formas de coordinación social”.³⁴

En una investigación realizada por Zucker se encontró que era más probable que las personas que trabajaban en condiciones más institucionalizadas tendieran más a transmitir los estándares que habían aprendido a nuevos integrantes de la institución que otras; de esta manera el autor demostró que en los sistemas sociales continuos, la

³³ John Meyer y Brian Rowan. “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; p. 80.

³⁴ Ronald Jepperson (1999). “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en: Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*; p. 203.

transmisión de creencias y prácticas a nuevos actores es un proceso vital para la persistencia de las acciones. En relación con esta transmisión de creencias y prácticas, Scott (2001) afirma que mientras más diferentes sean los nuevos miembros más complicado será expandir su transmisión.³⁵

Las normas formales, aunque no son las únicas, sí intervienen en la institucionalización y en la consecución de los objetivos de una organización. Según Powell y Dimaggio (1999):

el gobierno puede legislar ciertas políticas, pero dejar sin especificar cómo se llevará a la práctica la política. Como resultado, las prácticas se pueden institucionalizar sólo débilmente (...) En consecuencia, se podrían introducir políticas, pero no reproducir, o se podrían mantener firmes durante un corto periodo, para decaer rápidamente cuando su fuente de apoyo normativo pierda fuerza.³⁶

El punto de vista de estos autores complementa lo mencionado por Jepperson; mientras el primero señala que las normas legales influyen en la institucionalización de las prácticas, Jepperson menciona que estas normas no son las únicas, y que también las normas informales intervienen en la institucionalización. Nuevamente, se observa la importancia de las normas informales en el análisis del diseño institucional.

³⁵ Zucker citado por Scott, *op. cit.*

³⁶ Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*, pp. 257 y 258.

Además de analizar de dónde pueden provenir las rutinas, si de normas formales o de normas informales, también se puede analizar qué tan influyentes son éstas, aun cuando no concuerden con los intereses personales de las personas encargadas de dirigirlas o llevarlas a cabo. March y Olsen (1989) afirman al respecto que cuando las rutinas se institucionalizan, éstas se realizan a pesar de que la persona que la ejecuta no vea claro el interés personal en hacerlo. Se convierten en un acuerdo implícito para actuar según las reglas de un grupo social; es por esto que las rutinas prevalecen para ejecutar una misma acción aunque las personas que las ejecutan no sean las mismas;³⁷ esto añade las características de permanentes e impersonales al concepto de las rutinas.

Con base en esta revisión de la literatura, se pueden identificar las siguientes características de las rutinas que vale la pena destacar:

- Son patrones de acción que reflejan el conocimiento tácito de los actores (Scott, 2001).
- Se presentan en toda actividad humana que se repite frecuentemente (Berger y Luckman, 1967).
- Ayudan a evitar conflictos (March y Olsen, 1989).

³⁷ March y Olsen, *op. cit.*

- Contienen identidades, intereses, valores y formas de ver las cosas tanto de forma individual como colectiva (March y Olsen, 1989).
- Son esenciales para disminuir la incertidumbre (Romero, 1999; North, 2006; Merino, 2004; March y Olsen, 1989).
- Son transmitidas a través de la socialización (Meyer y Rowan, 1999).
- Pueden estar basadas tanto en normas informales (Jepperson, 1999) como en normas formales (March y Olsen, 1989).
- Al institucionalizarlas, se convierten en un acuerdo implícito para actuar según las reglas de un grupo social, por esto se vuelven impersonales y pueden permanecer a largo plazo (March y Olsen, 1989).

Este análisis del concepto y características de las rutinas confirman la importancia de tomarlas en cuenta en el diseño de nuevas políticas públicas. Así lo reflejó una investigación realizada por Merino y Macedo (2005) relacionada con la implementación de una nueva ley. En esta investigación se observó que al no incluir las rutinas que ya se llevaban a cabo en la situación que se pretendía normar, los gobiernos municipales tendieron mucho más a adaptar la nueva política a sus propias rutinas

que a modificar las mismas por la imposición de nuevos procedimientos.

Estos autores identifican que:

La mejor implementación de una política que involucra a distintos actores (como en este caso, a los gobiernos municipales), radica en tomar en cuenta las rutinas que esos actores realizan, para adaptar la política a ellas y no, por el contrario, intentar que solamente a través de normas externas, instrucciones superiores y capacitación constante sean los actores los que se adecuen a las órdenes giradas para cumplir la política pública. La fórmula en ese sentido es: adaptar la política a las rutinas, para que las rutinas adopten la política diseñada... Las políticas que se implantan en las rutinas ya establecidas tienen mayores probabilidades de permanecer, aunque los incentivos originales desaparezcan... Inventar una política también significa reconocer claramente lo que ya se hace.³⁸

Por lo tanto, las rutinas tienen características favorables como evitar los conflictos, reducir la incertidumbre, ser impersonales y permanentes en el tiempo. Sin embargo, si éstas no van de acuerdo con el diseño institucional de las políticas registradas en las normas escritas, surgirá el conflicto, aumentará la incertidumbre, intervendrán los intereses personales o de diferentes grupos, y se dudará de su permanencia a largo plazo. Esto se puede ejemplificar de la siguiente manera: al momento de realizar una acción, el actor recurre inconsciente o conscientemente a lo que se viene haciendo desde antes, a las rutinas; sin embargo, si el actor

³⁸ Merino y Macedo (2005), *op. cit.*, pp. 5-7.

recurre a las normas escritas y observa que le induce a actuar de una manera diferente, entrará en conflicto, y la certidumbre para realizar esa acción no será la misma. Los actores locales implicados interpretarán esto como una afectación a sus intereses, por lo que tratarán de imponer sus intereses personales o de grupo en la acción implicada. Esto se traducirá en un fracaso de la norma escrita o la aplicación de una política pública determinada. Este es un ejemplo de que las limitaciones informales no necesariamente conducen hacia los mismos objetivos que las normas formales conceptualizadas por North; o dicho de otra manera, en términos de la clasificación de Scott (mencionada anteriormente), se puede decir que el sistema cognitivo-cultural y el normativo no siempre están de acuerdo con el sistema regulativo. Esta incongruencia percibida en el diseño institucional puede ser mayor si existe otro tipo de incongruencia que se da entre los objetivos formales determinados previamente, como el fin último de los gobiernos municipales de mejorar la calidad de vida de la comunidad, y los objetivos hacia los que dirige realmente el sistema de incentivos y sanciones provenientes del diseño institucional; estos temas se ampliarán en la sección siguiente.

Las rutinas que intervienen en la administración tributaria impiden de alguna manera los cambios ágiles en estas administraciones locales. Lo anterior puede ser favorable o desfavorable, según el tipo de rutinas que existan. Son desfavorables y se convertirán en un obstáculo para el mejoramiento del esfuerzo tributario, y por lo tanto para fortalecer la

autonomía fiscal municipal, si las autoridades no tienen la rutina de mejorar constantemente su esfuerzo tributario. En caso contrario, las rutinas favorables a las acciones de esfuerzo tributario generarán cada vez mayor recaudación y al mismo tiempo disminuirá la dependencia en el sistema de incentivos y sanciones, impuestas por los gobiernos estatal o federal, para lograr este mismo fin.

1.4 CONGRUENCIA Y LEGITIMIDAD PARA LA PERMANENCIA

DE LAS INSTITUCIONES

En la sección anterior prevaleció la idea de que las rutinas reducían el grado de conflicto y aminoraban la incertidumbre; y que para una mejor implantación de una política pública era necesario tomar en cuenta las rutinas que ya existían. Sin embargo, esto no es suficiente para evitar la contradicción, ambigüedad y falta de sustento legítimo en la implementación de nuevas políticas. En esta sección se enfatizan dos puntos: el primero es que para lograr un objetivo determinado es importante tener en cuenta la congruencia entre este objetivo y: 1) los incentivos, 2) las rutinas y 3) los intereses o preferencias de los actores principales; y el segundo punto hace referencia a que la percepción de legitimidad influye positivamente en la institucionalización de las acciones y el logro de los objetivos a largo plazo.

Según Merino (2005), la llamada teoría de la acción colectiva supone que, para conseguir que la implementación de una política sea exitosa y lograr su permanencia, es necesario que la reunión de intereses, tendencias, costumbres y opciones no resulten ajenos a los propósitos de la política misma, porque son precisamente los intereses personales de cada individuo junto con el sistema de incentivos del ambiente los que lo motivan a tomar parte del cumplimiento de la política.³⁹ Conseguir la congruencia entre los intereses personales y el objetivo que se quiere alcanzar con la implementación de una regla no es fácil y no se da de forma automática. Dimaggio y Powell (1999) aseguran que “las reglas se construyen mediante un proceso de conflicto y prueba”,⁴⁰ y es realmente la confianza y la certidumbre en estas reglas lo que contribuye a la interiorización y a la permanencia de las mismas. De esto, se observa que la imposición de una norma formal no es lo único que influye en el éxito de la implementación de una política, existen normas informales que influyen en este éxito. Sin embargo, si los objetivos de ambas normas son diferentes la política fracasará.

Al respecto, Brinton y Nee (2001) afirman que cuando las normas formales son incongruentes con los intereses y las preferencias de los actores, las normas informales opuestas a las reglas formales surgirán para flexibilizar las reglas formales impuestas. Por el contrario, si se percibe que las normas formales de una organización son congruentes

³⁹ Merino (2005), *op. cit.*

⁴⁰ Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*, p. 68.

con las preferencias y los intereses de los actores, existirá una mayor articulación en la relación entre normas formales y las normas informales, lo cual promoverá su reforzamiento mutuo. En este caso, los costos de cumplimiento y, por lo tanto, los costos de transacción, son bajos; la incertidumbre se reduce y los incentivos sociales no son tan influyentes porque las acciones se producen espontáneamente en el curso de las interacciones sociales.⁴¹

De lo anterior se destaca que un objetivo dado, como conseguir el éxito en la implantación de una política, no se alcanza simplemente por la imposición de las normas formales ni por hechos individuales como: obtener mayores recursos financieros, conseguir el reconocimiento de la comunidad local, contar con rutinas que le son favorables, o satisfacer intereses personales y políticos. Para alcanzar un objetivo hace falta que todo lo anterior se presente de manera armónica e integral; para esto se requiere que existan al menos tres tipos de congruencia: el primero es entre el objetivo que se pretende alcanzar y la dirección de los incentivos institucionales para lograrlo; el segundo es entre el objetivo y las rutinas; y el tercero es entre este objetivo y los intereses o las preferencias de los actores principales.

Estos tipos de congruencia se pueden analizar con el objetivo de lograr la autonomía fiscal municipal. El primer tipo de congruencia hace referencia

⁴¹ Brinton y Nee, *op. cit.*

a que el objetivo de alcanzar la autonomía fiscal en los municipios sea congruente con la dirección de los incentivos de tipo legal, financiero y simbólico; legal, porque el objetivo normativo debe corresponder con el objetivo buscado; incentivo financiero, porque debe haber una relación positiva y directa entre el grado de autonomía fiscal y el monto de los recursos obtenidos; y simbólico, porque al alcanzar un municipio un mayor grado de autonomía fiscal, debe, por lo tanto, alcanzar un mayor reconocimiento político y un prestigio social más alto.

El segundo tipo de congruencia busca que coincida el objetivo de lograr la autonomía fiscal con las rutinas existentes. La incongruencia se presentará cuando las rutinas institucionalizadas están más dirigidas hacia continuar dependiendo de recursos externos, del estado o de la federación, que hacia la búsqueda de mejorar el esfuerzo fiscal del municipio para ser más autónomo.

El último tipo de congruencia se refiere a la relación entre el objetivo de alcanzar la autonomía fiscal y los intereses o las preferencias de los actores principales para alcanzarlo. Podrán existir leyes para normar la autonomía, incentivos financieros para mejorar el esfuerzo fiscal, incentivos sociales o políticos si se consigue, o incluso puede ser que las rutinas lleven a la autonomía fiscal, pero si este objetivo de lograr la autonomía fiscal no es establecido como un objetivo personal o de grupo de los actores principales, difícilmente se cumplirá. Si en este tipo de

relación, como en cualquiera de las anteriores, no existe congruencia, el objetivo fracasará.

Cabe recalcar en este momento que, aunque aquí se establecen los diferentes tipos de congruencia que pueden existir en cualquier diseño institucional, el que se analizará en este estudio será el correspondiente al primer tipo: la congruencia que existe entre el objetivo de alcanzar la autonomía fiscal en los municipios con la dirección de los incentivos de tipo legal, financiero y simbólico del diseño institucional en la administración tributaria municipal; esto, enfocado a los municipios del estado de Yucatán.

Para contribuir con la interiorización de una regla es necesario que el diseño de la misma sea sencillo. Al respecto Pressman y Wildavsky explican que un factor para que no se cumplan con los objetivos de una política pública es que su diseño incluya una multiplicidad de puntos de decisión operativa para su ejecución. Lo anterior se debe a que mientras más puntos de decisión existan más veces se necesitan concretar acuerdos para garantizar su cumplimiento; de esta manera el diseño de la política pública original se distorsionará porque se incluyen nuevos intereses y nuevas circunstancias que ocasionan desviaciones en la misma.⁴² Al respecto, Merino y Macedo (2005) mencionan que:

⁴² Wildavsky y Pressman citados por Merino (2005), *op. cit.*, p. 15.

Mientras más actores participan de una política más probabilidades hay de que sus intereses se contradigan y de que la política pública se desvíe de sus fines. La legitimación pública de una política bien hecha está más en sus resultados y en la transparencia de sus procesos, que en el número de personas que participan en su red de implementación.⁴³

North (2006) complementa esta idea de la congruencia con la percepción de la justicia en la aplicación de las reglas. Si se percibe que las reglas son justas, los costos de transacción (costos de medición y cumplimiento obligatorio) disminuyen.⁴⁴ Un acto legítimo se puede definir como un acto justo.⁴⁵ Por lo que la justicia y la legitimidad van de la mano. Según Scott (1999), citado por Powell y Dimaggio (1999), el concepto de legitimidad ha recobrado interés en las organizaciones a partir de que Parsons afirmó que para que exista legitimidad en la organización debe existir congruencia de los valores dentro de las mismas con los valores sociales más amplios.⁴⁶

Scott (2001) define la legitimidad como la aceptabilidad y la credibilidad social. Según este autor, la legitimidad es una percepción generalizada de que las acciones de una entidad son las más apropiadas dentro del sistema de normas, valores y definiciones constituido socialmente; sin

⁴³ Merino y Macedo, *op. cit.*

⁴⁴ North, *op. cit.*

⁴⁵ Definición de legítimo: lícito o justo; según: *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española de la Lengua. 22 ed. Versión 1.0, Edición en CD-ROM. Espasa.

⁴⁶ Powell y Dimaggio, comp., *op. cit.*

embargo, el poder de imposición influye sobre la persistencia de las estructuras, aunque su legitimidad no sea aceptada por la mayoría. Este autor menciona que aun cuando el poder ciertamente importa para respaldar el proceso de legitimidad, como en otras actividades sociales, el poder no es el árbitro absoluto.⁴⁷ Al respecto, Meyer y Rowan (1999) sugieren que “las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia”.⁴⁸ Otro factor de supervivencia es el recurso con que se cuenta. Los proyectos que no son sustentados por recursos eventualmente se abandonarán o se olvidarán; así también los recursos sin un proyecto cultural para dirigir su uso eventualmente fracasarán.⁴⁹

La legitimidad es establecida al demostrar que las decisiones son llevadas a cabo para el cumplimiento de determinados objetivos o al demostrar que estas decisiones son realizadas de la forma apropiada. Es por esto que los planes, información, recolección, análisis, consultas y otras características observables de la decisión aprobada en forma normativa se explican más para dar sustento de que la decisión tomada fue la correcta que para contribuir realmente con los resultados de la decisión.⁵⁰

⁴⁷ Scott, *op. cit.*

⁴⁸ Meyer y Rowan, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁹ Sewell citado por Scott, *op. cit.*

⁵⁰ Ericksen (1987), y Feldman y March (1982) citados por March y Olsen, *op. cit.*

En resumen, tanto la congruencia como la percepción de legitimidad son importantes para la permanencia de las políticas. Para conseguir los objetivos es necesario que el sistema de incentivos generados por el diseño institucional y las rutinas institucionalizadas sean congruentes con los resultados hacia los que se dirigen. Asimismo, mientras más similitud exista entre los intereses de las personas y los objetivos que se pretenden alcanzar, habrá una mayor permanencia de las mismas en el largo plazo. Por lo tanto, es pertinente una evaluación del sistema de incentivos y los resultados que genera para detectar posibles irregularidades en su dirección; y, en la medida de lo posible, presionar hacia el cambio en el diseño de la política que está influyendo negativamente en los objetivos establecidos. Por otro lado, la evaluación de la legitimidad tampoco es fácil, porque pueden existir acciones que “aparenten o engañen” con el tema de la legitimidad y ser simplemente llevadas a cabo para mayor aceptabilidad entre las personas, pero que en la realidad, estas acciones no son las apropiadas para lograr intereses comunes que conlleven un proceso de desarrollo en la comunidad. Ambas cualidades, para conseguir la permanencia de las políticas, la congruencia y la legitimidad de las reglas, deben provenir de acciones o situaciones impersonales; es decir, no estar condicionadas a un individuo o grupo de individuos cuya deserción incida en la ruptura de la continuidad de las políticas.

1.5 LA RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL

En este capítulo se han analizado los elementos que forman el diseño institucional de las políticas y el debate teórico que lo enmarca. Los incentivos, las sanciones, las rutinas, la congruencia y la percepción de legitimidad forman parte del diseño institucional de las políticas, y son estos elementos que contribuyen al éxito o fracaso en el logro de un objetivo dado. El sistema de incentivos y sanciones influyen en la dirección de las acciones para la consecución de los objetivos; las rutinas establecen las acciones institucionalizadas que se vienen efectuando, a pesar del sistema de incentivos y sanciones impuesto; la congruencia entre este sistema de incentivos y sanciones, las rutinas y los intereses o preferencias de los principales influyen en el logro de los objetivos, y todo esto, junto con la percepción de legitimidad, contribuye a la permanencia de las acciones a largo plazo. Sin embargo, todos estos elementos tienen sus riesgos, y todavía más cuando son influenciados por intereses individualistas o partidistas.

Aun cuando se presenta en este capítulo el análisis de estos elementos del diseño institucional, esta investigación se enfocará principalmente hacia el análisis de los incentivos y la congruencia de éstos con el objetivo de alcanzar la autonomía fiscal. Como se menciona en el presente capítulo, las instituciones son reglas y éstas deben producir incentivos congruentes y establecerse para dar continuidad a las políticas, con lo

cual se logrará una dirección más clara hacia objetivos determinados previamente que incluyan intereses comunes. Asimismo, se considera que las normas informales o el ámbito cognitivo-cultural son tan importantes como las normas formales o el ámbito regulativo y el normativo. Hay que aclarar que las propuestas que se puedan realizar como resultado de esta investigación no pueden ser implantadas de forma obligatoria y homogénea sin tomar en cuenta las particularidades de cada caso (como las rutinas, la cultura y los valores sobre las acciones implicadas, además de las relacionadas con sus niveles de desarrollo, la recaudación potencial del municipio, capacidad administrativa y participación ciudadana).

En este punto del análisis es importante recordar la hipótesis de este trabajo:

El diseño institucional de la administración tributaria municipal en Yucatán da como resultado incentivos contradictorios que no contribuyen con el fomento de la autonomía fiscal del municipio.

De esta hipótesis se extrae que uno de los aspectos del estudio es analizar la relación entre los incentivos del diseño institucional con la autonomía fiscal municipal y la congruencia entre estos dos elementos. El cuadro 1.1 permite distinguir con más claridad la descripción de estas relaciones.

Cuadro 1.1

Relación entre los aspectos de la teoría del diseño institucional, los principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal y la autonomía fiscal municipal

Teoría del diseño institucional	Principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal	Relación entre la teoría del diseño institucional, los recursos de la administración tributaria y la autonomía fiscal municipal
Incentivos:		
El diseño institucional produce incentivos que influyen en los objetivos reales que persiguen las instituciones. Se identifican al menos tres tipos de incentivos: legales, financieros y simbólicos.	Recaudación local	La autonomía fiscal municipal está relacionada con un mayor esfuerzo fiscal de la recaudación local ; las autoridades locales identifican los incentivos que se relacionan con este esfuerzo fiscal. Mientras más sólido sean estos incentivos para mejorar el esfuerzo fiscal, con mayor medida las autoridades dirigirán sus acciones para conseguirlo. Sin embargo, sólo cuando se comparan los incentivos entre sí, se puede determinar la solidez o fortaleza de éstos. Existen incentivos que opacan a otros. Los incentivos más fuertes son los que influirán más en las acciones de las autoridades locales. Por lo tanto, si los incentivos más fuertes identificado por estas autoridades están dirigidos para conseguir transferencias estatales o federales, los objetivos de estas autoridades serán continuar con la dependencia financiera, aun a costa de su autonomía fiscal.
	Participaciones	Las participaciones se otorgan según sus fórmulas de distribución. Los sistemas de incentivos de este tipo de transferencias están relacionados con los criterios o variables que se utilizan en las fórmulas de distribución de estos recursos. La autonomía fiscal municipal está relacionada con el logro de un equilibrio adecuado entre los recursos de contribuciones locales que se pueden obtener y los recursos distribuidos por las transferencias. Se espera que los criterios para la distribución de estas transferencias sean generadores de incentivos para aumentar la recaudación local y, por lo tanto, mejorar la autonomía fiscal municipal y no al revés.
	Aportaciones	Las autoridades locales también identificarán los incentivos relacionados con los criterios para distribuir las transferencias condicionadas. Las transferencias condicionadas en México son las aportaciones (Ramo 33); éstas se asignan de manera más discrecional que las participaciones. Mientras más discrecionalidad se utilice para distribuir los recursos, más incentivos tendrán las autoridades locales para la negociación o la intervención de intereses políticos y partidistas. Para que exista una autonomía fiscal municipal , estas transferencias condicionadas deben percibirse por las autoridades locales como apoyos adicionales y no tanto indispensables, para lograr cumplir con sus funciones básicas. Asimismo, deben percibirse que buscan cumplir con un objetivo claro y justo de apoyo a los municipios que más lo necesitan y no necesariamente a los municipios, cuyas autoridades tienen una mejor relación con autoridades de gobiernos estatales o federales.

Congruencia entre el objetivo y los incentivos:		
Si se determina un objetivo para la institución, pero los incentivos se encaminan hacia otros objetivos, existirá una incongruencia que ocasionará el conflicto, debido a que un número considerado de actores percibirá lo anterior como una afectación a sus intereses y esto repercutirá negativamente en el éxito para lograr el objetivo determinado. Es decir, a mayor congruencia entre los objetivos determinados en una institución y los objetivos a los que se dirigen los incentivos del diseño institucional, menor será el conflicto entre los grupos de interés y mayor éxito se conseguirá en el logro de los objetivos determinados.	Recaudación local	Las autoridades locales pueden percibir si existe falta de congruencia entre un objetivo determinado, en este caso: mejorar la autonomía fiscal municipal, y el objetivo hacia el que se dirigen los incentivos legales . Se puede suponer, en un principio, que los incentivos legales que están establecidos en las normas formales se están dirigiendo hacia el objetivo de mejorar la autonomía fiscal municipal porque el artículo 115 constitucional menciona que el municipio será libre y administrará libremente su hacienda; sin embargo, si los demás incentivos legales no contemplan que la recaudación local sea suficiente para que el municipio tenga la capacidad de gestión, de decisión y de solución que se necesita para manejar libremente la hacienda, el objetivo al que hace referencia el artículo 115 de que el municipio sea libre, no se conseguirá porque no todos los incentivos legales están enfocados para lograr este objetivo. Por otro lado, la congruencia entre los objetivos hacia los que se dirigen los incentivos económicos y el objetivo de mejorar la autonomía fiscal municipal se da si se cumple la relación positiva y directa entre el municipio que más recursos tenga y el municipio que logre una mayor recaudación local ; si esto no se cumple, los incentivos económicos hacia mejorar la autonomía fiscal municipal se percibirán débiles y en su lugar se buscarán otros objetivos, en los que intervendrán intereses como los políticos o de dependencia financiera que no están precisamente enfocados hacia conseguir la autonomía fiscal. La congruencia entre el incentivo simbólico y el objetivo de lograr la autonomía fiscal, puede darse si existe relación entre el municipio que más recaudación local tiene y el municipio que más reconocimientos por sus esfuerzos consiga.
	Participaciones	El objetivo principal de las participaciones debe ser congruente con el objetivo constitucional de que el municipio sea libre, es decir, debe ser congruente con el fomento de la autonomía fiscal municipal . Por lo tanto, los criterios para distribuir las participaciones deben incluir incentivos legales, financieros y simbólicos que dirijan a las autoridades locales hacia la autonomía fiscal.
	Transferencias condicionadas	Como las transferencias condicionadas se distribuyen de forma menos clara y más discrecional, existe el riesgo de que las autoridades locales perciban la falta de congruencia entre el objetivo al que dirigen los incentivos legales, financieros y simbólicos de éstas y el objetivo para lograr la autonomía fiscal municipal . Mientras más discrecional sea la asignación de las transferencias, más riesgo existirá de que intervengan otros objetivos en busca de intereses partidistas o acciones arbitrarias, por considerarse que la distribución de estos recursos favorecen a determinados municipios sin justificación alguna, lo cual genera conflicto entre grupos e ineficiencia en el propósito de mejorar la autonomía fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

El propósito del análisis del diseño institucional de la administración tributaria municipal para fomentar la autonomía municipal no es exponer las ineficiencias de las administraciones tributarias, sino llegar a explicaciones de cómo se está fomentando la autonomía fiscal municipal y, en su caso, conocer qué es lo que está fallando, para después proponer vías posibles de solución al sistema de incentivos relacionado. Para este propósito es necesario incorporar a este análisis las experiencias históricas que han influido en el proceso de descentralización en México, ya que la historia forma parte de la conformación del diseño institucional para fomentar la autonomía fiscal municipal. Este análisis se presentará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE MÉXICO

A lo largo de la historia, México ha mantenido en la práctica un sistema político y económico preponderantemente centralista; mientras que en la teoría, desde su primera Constitución de 1824 como nación independiente, adopta el sistema federal; y este sistema es reafirmado por las siguientes Constituciones,⁵¹ las de 1867 y 1917 (vigente actualmente). Autores como Zoraida (1998) y Rabasa (1998)⁵² coinciden en que la razón principal de instituir el sistema federal en México es más de tipo político que por el intento de otorgar una cierta autonomía a los estados y municipios. El argumento de los federalistas era que debía adoptarse el sistema federal porque era la voluntad general de la nación; pero lo más probable es que fue decidido por la presión e influencia de movimientos independentistas en ciertas provincias; especialmente en Yucatán, Jalisco, Veracruz, Puebla y Querétaro. Es así como aun en nuestros días está escrito en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente) que México es “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

⁵¹ Con excepción del llamado periodo centralista como se le conoce al gobierno mexicano entre 1835 y 1847, el cual constituyó un breve periodo en el que el pensamiento de los centralistas predominó y se estableció un sistema unitario establecido por las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835 y disuelto con el Acta de Reformas, por virtud del cual se restableció el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del mismo año. Ver: José Barragán. “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en: Galeana, comp., *op. cit.*; pp. 115-131. Actualmente el sistema federal de México está formado por tres niveles: el federal, el estatal y el municipal.

⁵² Ver: Zoraida, en Galeana, comp., *op. cit.* y Rabasa, en Galeana, comp., *op. cit.*

concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Cabe recalcar que los incentivos legales del diseño institucional no siempre tienen la fuerza suficiente para que se cumpla con lo que dictan las leyes. Como se justificará en este capítulo, esto es lo que sucedió con el proceso de descentralización en México; desafortunadamente, la esencia de la descentralización quedó simplemente como un elemento de un federalismo escrito (pero no realizado) en los artículos de la Constitución; ya que en el diseño institucional no se contemplaron incentivos de tipo económico o de tipo simbólico que impulsaran, junto con los incentivos legales, la implementación de una descentralización efectiva. A pesar de esto, el proceso de descentralización ha avanzado paulatinamente (para no etiquetarlo y decir “lentamente”) desde el siglo pasado.

Para justificar lo anterior, este capítulo se presentará en tres partes básicamente. La primera está enfocada a la revisión teórica del federalismo y de la descentralización para definir conceptos importantes y determinar las ventajas y los riesgos de la descentralización. A partir de esto, se presenta la segunda parte, la cual identifica el proceso de descentralización en este país desde 1982, dentro del contexto político y económico de cada periodo presidencial, analizando algunas de las causas que originaron las acciones descentralizadoras, así como el desarrollo de dichas políticas y algunos resultados obtenidos. El propósito de la última parte es analizar este proceso

de descentralización en México comparándolo con la revisión teórica de la primera parte y presentando algunas conclusiones previas.

2.1 EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

2.1.1 *El federalismo*

El federalismo, según Ortega (1994), es el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas.⁵³ Keneth Wheare lo define como “el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes”.⁵⁴ Por su parte, Kincaid (2002) toma en cuenta lo anterior para determinar que gracias a esta división de poder que se da en el federalismo, los gobiernos locales tienen facultades amplias y suficiente autonomía para llevar a cabo las responsabilidades que les competen para el beneficio de su propia comunidad;⁵⁵ y Watts (2002) resalta que la característica esencial de las federaciones es que ellas están compuestas por dos o más órdenes de gobierno que operan dentro de una estructura constitucional, la cual combina reglas compartidas a través de

⁵³ Roberto Ortega (1994). *Federalismo y municipio*. México, Fondo de Cultura Económica; pp. 8-10.

⁵⁴ Keneth Wheare citado por Wallace Oates (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local; p. 34.

⁵⁵ Kincaid, John. “Introduction”, en: Ann Griffiths, editora, y Karl Nerenberg, coord. (2002). *Handbook of Federal Countries, 2002*. London, McGill-Queen’s University Press; p. 7.

instituciones comunes para ciertos propósitos específicos, y reglas propias regionales a través de leyes territoriales.⁵⁶

Según estas definiciones, se resaltan cuatro atribuciones específicas del federalismo:

- es un conductor de estrategias; es decir, que se puede utilizar el federalismo como un instrumento o incentivo para lograr las metas que el país se proponga;
- es un método para dividir poderes coordinados e independientes con el objeto de evitar que un solo gobierno sea el acaparador autoritario del poder;
- lleva implícito el otorgamiento de la autonomía a los gobiernos locales; y
- es una estructura constitucional que combina reglas compartidas nacionales y reglas propias regionales.

El federalismo en el que este estudio se enfocará más es el federalismo fiscal. Domingo (1977) lo define como “el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales, tanto entre las situadas a un mismo nivel..., como entre las situadas a distintos niveles”,⁵⁷ lo cual hace referencia que el federalismo fiscal tiene como objeto de estudio sólo el aspecto externo de la hacienda local.

⁵⁶ Ronald Watts (2002). “The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations”, en: Griffiths, editora, y Nerenberg, coord., *op. cit.*; p. 448. Para una consulta más amplia sobre la distribución de poderes en una federación, ver este documento.

⁵⁷ Eugenio Domingo. “Presentación a la edición española”, en: Oates, *op. cit.*; p. XIV.

Una de las ventajas del federalismo es que una estructura federal del sector público permite un mayor éxito en la resolución de los problemas económicos de asignación, distribución y estabilización, problemas designados de la estructura conceptual de Musgrave. Oates (1977) analiza esta estructura conceptual en su estudio teórico sobre la hacienda pública en un sistema federal y propone que el federalismo es la solución óptima a los problemas económicos de asignación, distribución y estabilización. Este autor menciona:

Desde un punto de vista económico el atractivo obvio de una forma federal de gobierno está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor puede desempeñar. El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones.⁵⁸

El federalismo se fortalece cuando aumenta la acción deliberada para combatir la centralización de atribuciones y decisiones de la administración pública. Y es precisamente la descentralización que implica un federalismo renovado la que

⁵⁸ Oates, *op. cit.*; p. 32. Oates analiza el esquema de Musgrave a través de dos casos extremos para resolver los problemas de asignación, distribución y estabilización. Oates presenta dos casos extremos para resolver estos problemas: la completa centralización y un sistema altamente descentralizado. Presenta las ventajas económicas relativas de las dos alternativas; a partir de las cuales surge un poderoso argumento económico en favor del federalismo (federalismo fiscal).

conduce a fórmulas de cooperación entre las diferentes esferas de gobierno en donde deben estar presentes los principios de solidaridad, subsidiariedad y coordinación para mitigar asimetrías o desequilibrios regionales, y la que privilegia el propósito de la eficiencia en la gestión administrativa y el fortalecimiento de las autonomías locales. Es por esto que la descentralización se considera uno de los elementos esenciales del federalismo.⁵⁹ La descentralización no implica que se elimine el gobierno central sino que éste contemple las responsabilidades a nivel macroeconómico y se permita que los gobiernos locales sean los que se enfoquen hacia la satisfacción de las necesidades directas de la sociedad.

2.1.2 La descentralización: conceptos, ventajas y riesgos

Litvack *et al.* (1998) mencionan que la descentralización es la asignación de las responsabilidades fiscales, políticas y administrativas a niveles más bajos de gobierno. Sin embargo, estos autores aseguran que no es fácil definirla porque toma diferentes modalidades.⁶⁰ De acuerdo con el ámbito y alcance que presente, se pueden dar principalmente dos modalidades que es conveniente distinguir: la desconcentración y la descentralización. La diferencia es que en la desconcentración se transfieren funciones, recursos y responsabilidades sin dejar que exista el nexo con un poder superior en la jerarquía administrativa. Es simplemente una agencia del gobierno central que realiza sus funciones siempre bajo su mandato. En la descentralización dicho traspaso se realiza a un nivel o estrato autónomo con personalidad jurídica propia y con una

⁵⁹ Ortega, *op. cit.*; pp. 8-10.

⁶⁰ Jennie Litvack *et al.* (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C., World Bank; p. 4.

competencia delimitada; pero sin dejar de formar parte del Estado nacional. Asimismo, se considera la existencia de tres tipos de descentralización: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal.

Descentralización política

Una descentralización política exitosa contemplaría que cada gobierno local sea representativo y democrático, con una participación activa de la ciudadanía; lo cual implicaría que los intereses ciudadanos de la acción pública influyan fuertemente en la elección de sus representantes, en las decisiones políticas y en el control de los recursos.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal se enfoca más hacia la transferencia o devolución de las facultades y competencias a los gobiernos locales en los aspectos de ingresos y gastos. Para lograr una descentralización fiscal exitosa se requiere establecer reglas claras con respecto de las competencias y responsabilidades intergubernamentales en la recaudación de impuestos, distribución de ingresos públicos, ejecución de gastos públicos, así como también en el seguimiento y control de los recursos.

Descentralización administrativa

La descentralización administrativa se refiere a las instituciones locales que se harán cargo de las funciones que sean transferidas o devueltas a través de la

descentralización legalmente establecida. La descentralización administrativa implica la facultad para tomar decisiones en los ámbitos político y fiscal.

Es preciso aclarar que la descentralización no trae por sí sola beneficios para el país; no es la “panacea”, se necesitan otros elementos para conseguir un federalismo real y efectivo como el establecimiento de un Estado de derecho pleno, una participación ciudadana activa, la disminución de la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas, el mejoramiento de la capacidad administrativa en los gobiernos locales y, en general, fortalecer las instituciones con el enfoque de una descentralización efectiva y eficiente en todos los niveles.

Autores como Litvack *et al.* (1998), Oates (1977), Cabrero y Carrera (2004), Bird y Vallaincourt (1999),⁶¹ entre otros, han resaltado los beneficios de la descentralización. Oates (1977) explica en su teorema de la descentralización que los niveles óptimos de provisión de un solo bien público, siempre será más eficiente (o por lo menos, igual de eficiente) por cada uno de los niveles descentralizados de Hacienda pública, que por una única Hacienda central. El punto básico que se debe buscar es la eficiencia económica, y ésta sólo se consigue proporcionando la mezcla de *output* que refleje mejor las preferencias de los individuos de una sociedad. Una forma de gobierno descentralizada

⁶¹ Litvack *et al.*, *op. cit.*; Oates, *op. cit.*; Enrique Cabrero y Ady Carrera. “Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano”, en: Juan Pablo Guerrero, coord. (2004). *Impuestos y gasto público en México, desde una perspectiva multidisciplinaria*. México, CIDE - Porrúa; pp. 343-393; Richard Bird y François Vaillancourt. “Fiscal Decentralization in Developing Countries”, en: Richard Bird y François Vaillancourt, editores (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview*, Cambridge, Cambridge University Press; p. 1-49.

ofrece la perspectiva de una eficiencia económica más elevada.⁶² Esto se debe a que el bienestar máximo que puede darse a un ciudadano a través de la provisión de un bien público no depende solamente de satisfacer la cantidad óptima deseada de dicho bien, sino que también depende de satisfacer las preferencias que el ciudadano tenga del bien público. Si la Hacienda central es la encargada de proveer los bienes públicos, tenderá a hacerlo de una forma estandarizada y uniforme, pero no incluirá la definición de preferencias entre los ciudadanos.

Otros argumentos interesantes en favor de la descentralización son mencionados por Breton y Salmon citados por Litvack *et al.* (1998); y por Oates (1977). Estos autores afirman que la descentralización mejora la competitividad gubernamental; esto es que la descentralización hará que los gobiernos locales se esfuercen por satisfacer los deseos de sus ciudadanos.⁶³ De igual forma afirman que al mejorar la competitividad gubernamental aumentarán correlativamente las presiones para que el municipio o sus proveedores adopten técnicas de producción más eficientes. Por ejemplo, el hecho que un municipio se vuelva más eficiente en cuanto a la producción de bienes públicos, va a influir probablemente en la presión sobre los municipios vecinos para que mejoren también sus técnicas de producción y volverlas más eficientes, si no quieren recibir fuertes críticas de sus residentes.⁶⁴ Asimismo, por medio de la descentralización se fomenta una mayor autonomía municipal,

⁶² Este teorema considera los supuestos de inexistencia de economías de escala y de externalidades interjurisdiccionales. Oates, *op. cit.*; p. 28.

⁶³ Breton, 1996 y Salmon, 1987 citados por Litvack *et al.*, *op. cit.*; p. 5.

⁶⁴ Oates, *op. cit.*; p. 29.

lo cual conlleva múltiples beneficios no solamente financieros sino también relacionados con la democracia y la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones dentro de su comunidad.

De igual manera, existen otras razones en favor de la descentralización que se enfocan más hacia el lado de los costos reales de los recursos. Una de estas razones es dada por Oates (1977). Este autor menciona que en la descentralización las decisiones de gasto están más relacionadas con el costo real de los recursos porque los residentes de un municipio o de un estado estarán en mejor situación para cubrir los beneficios del programa frente a sus costos efectivos. De lo contrario, “si los fondos para los proyectos públicos locales procediesen totalmente de un gobierno central, los residentes de cualquier comunidad tendrían un incentivo para expandir los niveles de servicios públicos locales tanto como fuera posible, dado que ellos soportarían solamente una parte despreciable de los costos del programa”.⁶⁵

En muchos programas locales que son financiados por el centro, los recursos son mal aprovechados. Por ejemplo: es común que el centro otorgue una cantidad presupuestada y etiquetada para tal programa. El primer inconveniente de lo anterior es que dicho programa probablemente no sea lo que realmente quiere la localidad, o no lo prefiere con las condiciones que está contemplado; en segundo lugar, no motiva a los gobiernos locales a mejorar la innovación o las técnicas implicadas para llevar a cabo el programa, porque el

⁶⁵ *Ibid.*, p. 30.

programa es manejado por el centro y ya está estandarizado y uniforme para todos los municipios. En tercer lugar, probablemente los gastos sean “ajustados” a los ingresos, de tal manera que al final del programa no exista saldo porque existen incentivos dirigidos a terminar los fondos de lo que ya se presupuestó, sin tener el cuidado de aprovechar los recursos, conseguir costos más bajos (de alguna forma que no afecte la calidad), o simplemente ahorrar parte de los recursos, que aunque fueron presupuestados al final no fueron necesarios.

Por el lado contrario, si el programa proviniera de una descentralización, las decisiones sobre los costos, la calidad, la extensión, la pertinencia, la innovación, la aplicación de técnicas, entre otras decisiones, las ejercerían los mismos beneficiados del programa: los gobiernos locales a través de una participación más activa de la sociedad, por lo que se espera que se tome la decisión óptima que mejore no sólo el aprovechamiento de los recursos sino también la eficiencia económica del gasto público, la creatividad y la innovación, la adopción de técnicas para la producción más eficiente, la calidad en el servicio, la responsabilidad directa sobre los costos y sobre el servicio público, la calidad de la información, la rendición de cuentas, la priorización de necesidades y preferencias de la comunidad, la motivación para el cumplimiento voluntario de los impuestos o derechos locales y la democracia local, entre otros aspectos. Así, cada gobierno local podría mejorar sus políticas de acuerdo con las necesidades de su población ya que tendría mayor competencia para la toma de decisiones de las mismas; sería necesario

entonces fortalecer la capacidad de estos gobiernos locales para el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.

En un estudio realizado por Shah (1997) se concluyó que los países descentralizados dan mejor respuesta a preferencias ciudadanas en la provisión de servicios y se esfuerzan más por servir a su gente que los países centralizados.⁶⁶ En otro estudio sobre un índice de buena gobernanza que se basó en una muestra de 80 países desarrollados y en vías de desarrollo, se concluyó que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van de la mano con una toma de decisiones descentralizada del sector público.⁶⁷ Sin embargo, en todo siempre existe la otra cara de la moneda.

Lo que se espera de la descentralización en la realidad a veces no es lo que se logra. En teoría, el federalismo es el medio óptimo para lograr los beneficios mencionados anteriormente por medio de la descentralización; sin embargo, en la realidad son los países desarrollados los que tienen generalmente las capacidades, la receptividad, la participación activa y la transparencia para alcanzar tales beneficios. Entre los obstáculos de la descentralización están la debilidad institucional local, la persistencia de prácticas tradicionalistas (populismo fiscal, clientelismo político, pereza fiscal, ausencia de rendición de cuentas, desfalcos de gobiernos salientes, etcétera) y la baja participación ciudadana para pedir cuentas y participar conjuntamente con la administración municipal en la toma de decisiones óptimas que logren el desarrollo local, entre

⁶⁶ Shah (1997) citado por Cabrero y Carrera, en: Guerrero, coord., *op. cit.*; p. 351.

⁶⁷ Huther y Shah (1998) citado por Cabrero y Carrera, en: Guerrero, coord., *op. cit.*, p. 352.

otros. Estos obstáculos no sólo impiden llevar a cabo la descentralización real sino también pueden llegar a desestabilizar al país si las medidas descentralizadoras ya se están llevando a cabo.

Litvack *et al.* (1998) mencionan que, según la experiencia internacional, si los países descentralizan más responsabilidades de gastos que de ingresos, los niveles de servicios empeorarán o los gobiernos locales serán presionados para tener más transferencias, más préstamos, o ambos. Por otro lado, si más ingresos que gastos son descentralizados, el esfuerzo tributario podría disminuir y los desequilibrios macroeconómicos surgirán en mayor medida; este riesgo es mayor cuando los ingresos son descentralizados sin un proceso adecuado que asegure que la movilización de los ingresos locales es controlada y que las autoridades locales son capaces de llevar a cabo las responsabilidades correspondientes.⁶⁸

Otras críticas de la descentralización y del federalismo van dirigidas a que éstos son procesos o modos complejos y complicados de gobernar, y que genera lentitud en responder ante los cambios y retos que puede enfrentar el país. En el aspecto económico, Kincaid (2002) menciona que los críticos del federalismo afirman que éste genera inequidad, desarrollos desiguales entre jurisdicciones, desperdicio de recursos en la duplicación de funciones y servicios, y es sujeto de parálisis en la toma de decisiones oportunas.⁶⁹ Asimismo, Watts (2002) describe los dos tipos de desequilibrios financieros que

⁶⁸ Litvack *et al.*, *op. cit.*; p. 9.

⁶⁹ Kincaid, en: Griffiths, editora, y Nerenberg, coord., *op. cit.*; p. 8.

puede tener una federación: desequilibrio vertical y desequilibrio horizontal. El primero ocurre cuando los recursos federal y local asignados no corresponden con los gastos asignados constitucionalmente; el segundo es cuando las capacidades de ingresos de diferentes entidades dentro de una federación varían, lo cual hace que no sean capaces de proveer los servicios con la misma cantidad o calidad aun cuando tengan niveles de impuestos locales semejantes.⁷⁰

En resumen, existen diversas razones en favor o en contra de la descentralización. En sí, la descentralización no es buena ni mala; los efectos que tiene están más relacionados con el diseño institucional, el contexto de la situación económica, política, social y cultural; y la tendencia histórica de cada federación. El diseño de la política institucional descentralizadora no es sencillo; sin embargo, es necesario analizar y tomar en cuenta las características específicas de la federación, las recomendaciones provenientes de la teoría y la evidencia empírica para incluir los incentivos adecuados en el diseño institucional que incidan en el fortalecimiento de las acciones favorables y desalienten las acciones que perjudiquen la buena marcha del proceso de descentralización. Se ha observado que “sobre la conveniencia de descentralizar el gasto público existe, prácticamente, unanimidad; pero no puede decirse lo mismo de la descentralización de los ingresos”,⁷¹ sin embargo, el continuar con la dependencia de recursos del centro no da oportunidad a los gobiernos locales de ser realmente autónomos. La autonomía se da por la

⁷⁰ Watts, en: Griffiths, editora, y Nerenberg, coord., *op. cit.*; pp. 458-459.

⁷¹ Domingo, en: Oates, *op. cit.*; p. XXVII.

descentralización; de otra manera podrían decirse que son organismos desconcertados que administran y ejecutan las decisiones del centro sin que dentro de éstos realmente se tomen decisiones. Con respecto de la descentralización fiscal, uno de los incentivos que se tiene que tomar en cuenta es hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales, lo cual incluye llevar a cabo acciones para mejorar el esfuerzo tributario local. Lo anterior se retomará más adelante con mayor detalle.

2.2 DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Con base en las ventajas y los riesgos que se analizaron de la teoría de la descentralización, en esta sección se analizarán las causas que motivaron al gobierno federal en México para retomar el tema de la descentralización, y se conocerá el contexto económico y político que influenciaron en las decisiones hacia la descentralización. Como primer punto, se presentan algunos antecedentes de la tradición centralista en México, para después concretar el estudio de este proceso en cada uno de los sexenios presidenciales.

2.2.1 Antecedentes

Según Hernández (1991), el municipio no había recibido suficiente atención por parte del Estado mexicano en las Constituciones 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, sino hasta la Constitución de 1917 con el establecimiento del “municipio libre”. La Constitución de 1824 no hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal, tal vez porque se prestó excesiva atención a la organización de los estados; es por esto que el municipio se reguló por las

constituciones y las leyes de los estados. La Constitución de 1836 sí hizo alusión a los ayuntamientos, pero su libertad para actuar era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos (figuras creadas en esta Constitución). A pesar de que la Constitución de 1857 instituyó la forma de organización de México basada en una república representativa, democrática y federal, esta Constitución no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, por lo que su regulación quedó desplazada a las Constituciones de los estados. Durante el periodo porfirista se estableció la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. La finalidad de esta Ley era mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los estados. El municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. Además, los ayuntamientos agrupados a la orden de los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central, fueron cobrando cada vez más poder, por lo cual los ayuntamientos sólo existían de nombre y para ese periodo los municipios del país se encontraban en una situación muy difícil pues carecían de los servicios más elementales. Todo esto desencadenó el movimiento social que llevó hacia la Revolución Mexicana; entre sus principales postulados de esta Revolución estaba la implantación del municipio libre.⁷²

⁷² Pedro Hernández (1991). *Derecho municipal*. México, Universidad Autónoma de México; pp. 10-34. Para mayor información relacionada con este tema, ver: Jacinto Faya (1983). "Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano", en: *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*. Núm. 8-9; octubre 1982 a marzo 1983. México, Instituto Nacional de Administración Pública; pp. 53-76.

En esta situación se observa que los incentivos económicos y los incentivos simbólicos eran incongruentes con los incentivos legales, ya que mientras se reconocían legalmente a los ayuntamientos, el control económico y político se mantenía desde el gobierno central. El resultado de este sistema de incentivos fue que México se convirtió en un país fuertemente centralizado en el periodo de gobierno del presidente Porfirio Díaz (1876-1911). El porfiriato, como se le conoce comúnmente, fue el periodo más largo de un presidente en México; su mandato duró más de 30 años y nada se movía si no era por orden del presidente.

Con la Revolución Mexicana vino la “libertad” como algunos la llaman; se estableció legalmente el municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país, y se eliminó la figura del jefe político en la Constitución de 1917. Sin embargo, también vino el colapso del Estado: enfrentamientos entre revolucionarios, asesinatos, golpes de Estado. No existía un acuerdo que permitiera que continuara fortaleciéndose el Estado; incluso había el riesgo de llevar al país a una guerra civil. Es por ello, que se creó un partido oficial en 1929: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual después de varios cambios de nombre adoptó en 1946 el que se conoce actualmente: Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁷³ Este partido conservó el poder presidencial hasta el año 2000 por más de 60 años. En el año 2000 perdió las elecciones. Sin embargo, este partido no estaba enfocado a establecer incentivos que fomentaran la autonomía municipal. Lo que sucedió

⁷³ Para mayor información sobre el periodo revolucionario y postrevolucionario ver: Wilkie, *op. cit.*

es que en vez de que solamente fuera el presidente quien tomara las decisiones, ahora lo haría él junto con el partido oficial. Dicho partido llamado partido hegemónico⁷⁴ mantenía la apariencia de la democracia en México, pero en realidad controlaba todas las sucesiones en puestos políticos, las decisiones en políticas públicas y controlaba de alguna manera a la población mediante prácticas clientelares, políticas públicas populistas sin sustento económico, etc. centralizando el poder. Como menciona Escalante (1992):

El proyecto de dar legitimidad y eficacia a un Estado de derecho, democrático y liberal, estaba en abierta contradicción con la necesidad de mantener el control político del territorio... sin el uso de los mecanismos informales —clientelistas, patrimoniales, corruptos— el control político era imposible.⁷⁵

Es así que los incentivos institucionales se enfocaban nuevamente a conservar el centralismo para que el partido político pudiera conservar el poder, a expensas de la ya debilitada autonomía municipal.

Una forma exitosa de centralizar el poder era por medio del control de los recursos públicos. Díaz y Silva (2004) afirman que en las décadas de los veinte y los treinta, los gobiernos municipales y estatales tenían facultades directas para la provisión y financiamiento de obras públicas y servicios públicos. En estas décadas, los ingresos de los gobiernos locales constituían aproximadamente una tercer parte del total de ingresos recaudados en el país,

⁷⁴ El PRI como partido hegemónico es ampliamente estudiado en: Crespo, *op. cit.*

⁷⁵ Fernando Escalante (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de Moral Pública*. México, El Colegio de México.

por lo que contaban con una autonomía financiera; sin embargo, después de los treinta, los gobiernos locales comenzaron a perder estas facultades, y por consiguiente iban perdiendo también su autonomía. Antes, la recaudación local de los estados y municipios incluían contribuciones sobre las ventas, la producción o las transacciones; pero en 1947 se creó un impuesto nacional a las ventas, y de esta manera las finanzas públicas se fueron centralizando cada vez más. La centralización alcanzó sus estándares más altos a finales de los setenta, debido a que el auge petrolero otorgaba mayores disposiciones de recursos al gobierno federal.

Fue así como en 1972 se estableció el Sistema de Coordinación Fiscal con el objetivo, en teoría, de fortalecer la recaudación en los estados subnacionales; pero en la práctica fue un revés hacia la centralización en materia fiscal puesto que antes de su creación los estados imponían algunos impuestos sobre ventas o sobre actividades comerciales, lo cual les fue arrebatado con este sistema. En 1979, el gobierno logró que los estados renunciaran a la mayor parte de su potestad tributaria al crearse el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En 1980, entró en vigor la reforma fiscal que le dio al sistema una estructura definida bajo el nombre de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante la Ley de Coordinación Fiscal.

Desde sus inicios, el sistema se basaba en un procedimiento centralizado; por medio de convenios, los estados aceptaban que la recaudación se realizara de manera federal y después, según formulas ya establecidas, se distribuía entre

ellos. Todos los estados firmaron el convenio puesto que la condición para recibir recursos de la recaudación federal era limitar su potestad tributaria; de esta forma se entendía que los estados que no firmaban no participaban del ingreso federal. A partir de esa fecha, las transferencias del SNCF tuvieron una importancia suprema para el financiamiento de los estados y municipios muy por encima de sus propios ingresos.

Así, la recaudación y el manejo de los recursos dependían totalmente del gobierno central, lo cual generaba nuevamente una contradicción en el sistema de incentivos hacia la autonomía fiscal pues los incentivos económicos estaban enfocados a que los estados renunciaran a su potestad tributaria y a la autonomía que para poder recibir transferencias. Actualmente, mediante una serie de reformas poco a poco se devuelven estas funciones a los gobiernos municipales y estatales; sin embargo, todavía falta mucho por hacer, y es que dicho proceso avanza tan lento que genera duda acerca de si realmente se quiere consolidar o no la autonomía de los estados y municipios, o simplemente son “chispas de pseudoautonomía” para justificar que “el proceso de descentralización sí avanza”.

El gobierno fue centralista en las actividades políticas, controlador con los recursos públicos y determinante en las actividades económicas con el establecimiento de las políticas de industrialización por sustituciones de importaciones (políticas ISI). Este aparato proteccionista enfocado principalmente a la producción de bienes de consumo comenzó a finales de los

años cuarenta. Una de las causas fue la crisis de la balanza de pagos en 1948 ocasionada por fuertes incrementos de las importaciones, después de la Segunda Guerra Mundial. La medida proteccionista obtuvo buenos resultados desde esa época y hasta inicio de la década de los sesenta; sin embargo, la medida permaneció más tiempo del necesario, al punto de constituir un obstáculo para el desarrollo sostenido de la economía en los decenios siguientes. Al inicio de la década de los sesenta, México sufrió una recesión y desde entonces ya se empezaba a percibir la necesidad de realizar cambios en la política económica para liberar los mercados.⁷⁶ Se notaba ya una pérdida de competitividad del aparato productivo, un deterioro del sector agropecuario y una creciente dependencia financiera del exterior. La década de los setenta es considerada como la época del populismo económico, el cual se caracterizó por políticas económicas expansionistas con fuertes gastos públicos deficitarios destinados principalmente a proyectos de tipo social. El financiamiento de estos gastos fue posible mediante la emisión de dinero y el endeudamiento externo, los cuales ocasionaron problemas inflacionarios y un endeudamiento tan grande que llevaron al país a la crisis de la deuda de 1982. El lastre de dicha deuda ha sido sumamente perjudicial para el país. México experimentó en la década de los ochenta sus mayores temores: tendencia a una hiperinflación, reducción de salarios reales, el colapso petrolero, deterioro en la balanza de

⁷⁶ Para llevar a cabo las reformas que el país necesitaba, se requería (como a la fecha) enfrentarse a conflictos políticos, ya que aumentar los impuestos, reducir los subsidios, aceptar inversiones extranjeras, reducir el sector público, entre otros, no coincidía con el papel paternalista que tenía el gobierno.

pago, suspensión de créditos por parte del Fondo Monetario Internacional, entre otros.⁷⁷

Haciendo un recuento de la situación política y económica del Estado, antes del gobierno de Miguel de la Madrid se pueden determinar ciertas características predominantes: el poder del partido oficial comenzaba a desvanecerse; la recaudación de impuestos y la distribución de los ingresos eran insuficientes para cubrir los gastos; asimismo, la crisis económica de los años ochenta se presentó para complicar este panorama. Tomando en cuenta estos antecedentes, a continuación se presentará un análisis de las políticas que se establecieron en materia de descentralización y el contexto económico y político que las rodearon.

2.2.2 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Como se mencionó anteriormente, la situación política y económica no era muy alentadora y fue en este panorama cuando se comenzó a hablar de descentralización nuevamente. La crisis económica era sumamente grave, lo cual generó mayor desconfianza de la población hacia el Estado nacional y hacia la hegemonía con que contaba el PRI. El “pacto” clientelar no se podía sostener, el presupuesto público se redujo y, por lo tanto, las demandas públicas eran insatisfechas; esto motivó la necesidad de reformar el sistema económico y administrativo.

⁷⁷ La situación económica que imperaba en ese periodo es ampliamente analizada en: Enrique Cárdenas (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica.

En 1983 se iniciaron los primeros cambios estructurales, principalmente en dos aspectos: una reducción del aparato del sector público y una apertura gradual de la economía a la competencia exterior. Desde esa época inició el proceso de reforma estructural de fondo en la economía mexicana. Estas dos vertientes del cambio estructural traerían algunas consecuencias en el desarrollo de la economía mexicana. En cuanto a la primera vertiente, Cárdenas (1996) afirma que para principios de los ochenta, el sector público en México había crecido en tamaño e importancia; uno de los sucesos trascendentales fue la nacionalización de la banca privada en septiembre de 1982. La administración de Miguel de la Madrid dio vuelta atrás y además comenzó a privatizar empresas, vender acciones donde tenía minoría, o bien eliminar algunos fideicomisos gubernamentales. Con respecto de la segunda vertiente, la apertura gradual hacia el mercado exterior, comenzó el desmantelamiento del extenso aparato proteccionista y se optó por el cambio de políticas económicas rechazando poco a poco las políticas ISI.⁷⁸

Por la parte administrativa, se implementó la reforma del artículo 115⁷⁹ de la Constitución; de esta manera las competencias municipales se ampliaron pero también las demandas y quejas públicas se trasladaron hacia los niveles locales. La intención de implementar esta reforma formó parte del discurso de Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia. A los pocos días de recibir el mando presidencial presentó la iniciativa al Congreso del Estado. Con

⁷⁸ Ver: Cárdenas, *op. cit.*, pp. 118-152.

⁷⁹ Se observa que todas las reformas anteriores (en los años 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976 y 1977) a la reforma del año 1983 del artículo 115 Constitucional estaban encaminadas al deterioramiento de las competencias municipales. Para mayor información, ver: Covarrubias, *op. cit.*

la aprobación del Congreso, la reforma otorgó jurídicamente mayor autonomía a los gobiernos municipales junto con nuevas responsabilidades y recursos.

Algunos autores como Selee (2004)⁸⁰ mencionan que el PRI “permitió” hacer esta reforma por la situación económica y política en la que se encontraba, con la esperanza de recuperar la confianza de la población y no perder el poder. En mi opinión, el proceso jurídico de descentralización que se quiso establecer en este periodo fue más una “salida de escape” de los problemas políticos y económicos del gobierno central que una “conquista” de los ciudadanos de cada municipio para solucionar y acabar con sus problemas de marginación social y económica.

El PRI también “dejó” que la oposición ganara espacios locales en municipios y gobiernos estatales. Las elecciones en México se llevaban a cabo de forma regular desde la Constitución de 1917, pero ningún partido opositor había ganado una gestión gubernamental estatal y raras veces ganaba una municipal. Como asegura Crespo (1998)

en el caso de un partido hegemónico (como el PRI), éste mantiene un formato democrático que presupone la existencia legal de partidos de oposición, aunque en realidad las condiciones en las que suceden los comicios y el ejercicio del poder no corresponden a las que prevalecen en las democracias auténticas.⁸¹

⁸⁰ Ver: Selee, en: Tulchin and Selee, *op. cit.*

⁸¹ Crespo, *op. cit.*

No fue sino hasta 1983 cuando los partidos opositores comenzaron a ganar alcaldías municipales y hasta 1989 a ganar gobiernos estatales.

La descentralización que se fue generando en ese periodo no fue del todo plena. Cabrero (2001) lo reconoce en su investigación al concluir que en relación con los mecanismos descentralizadores que se instrumentaron en el periodo 1982-1988, como los comités estatales de planeación (Coplade) y los comités municipales (Copladem), los cuales formaron parte del Plan Nacional de Desarrollo de ese periodo, habían constituido más un medio protocolario de legitimación política que verdaderas instancias de discusión, intercambio de racionalidades y ajuste mutuo.⁸² Las decisiones ya estaban tomadas desde el centro y los Coplade eran simplemente instrumentos para hacer partícipes a los gobernadores estatales y en el caso de los Copladem a veces ni siquiera existían en los municipios.⁸³

⁸² Enrique Cabrero (2001). La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas. Documentos de trabajo Núm. 28. México, CIDE; p. 10.

⁸³ Los Coplade y los Copladem actualmente están vigentes. El Coplade es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Entre sus funciones básicas están coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación; elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo; proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios; y evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado. El Coplade o Coplademun es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del Congreso local; es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo. Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, Segob. Disponible también en: <http://www.inafed.gob.mx>; pp. 70-71.

En materia de financiamiento tampoco hubo muchos cambios. Los municipios y estados seguían dependiendo del gobierno central, incluso más que antes debido al establecimiento del SNCF mencionado anteriormente. Con la reforma del artículo 115 constitucional se otorgó a los municipios mayor competencia para establecer sus propios impuestos, sin embargo, muy pocos tenían la capacidad administrativa para llevarlo a cabo y decidieron seguir dependiendo de los gobiernos estatal y federal. La decisión de descentralizar provino del centro y las consecuencias fueron que la reforma municipal de 1983 no se llegó a implantar con éxito puesto que las estructuras de poder no cambiaron y los municipios no tenían la capacidad administrativa para llevarla a cabo. La estrategia del gobierno fue “descentralizar para volver a centralizar”; sin embargo, esta reforma fue el primer paso para contrarrestar la centralización puesto que estableció las bases para aclarar y delimitar las relaciones intergubernamentales.

En este apartado vale la pena hacer un paréntesis para recalcar que los incentivos institucionales hacia la autonomía fiscal deben incluir obviamente incentivos para fomentar los elementos que fortalecen dicha autonomía como, en este caso, el que hace referencia a la *capacidad administrativa*; es decir, al establecer incentivos que promuevan la mejora continua de la *capacidad administrativa* en los municipios se promueve a la vez la autonomía fiscal de los mismos. En el cuarto capítulo se justifica y se evalúa el aspecto de la *capacidad administrativa* como elemento sustancial para fomentar la autonomía fiscal en los municipios de Yucatán.

Otro punto favorable en este periodo fue que se establecieron las primeras acciones hacia la descentralización de la política de salud. En 1983 se comenzaron a descentralizar los servicios de salud a poco menos de la mitad de los estados del país. Los periodos presidenciales siguientes no fueron muy constantes; de hecho estas acciones se paralizaron en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari pero se retomaron en el periodo de Ernesto Zedillo, lo cual se comentará más adelante.

2.2.3 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La situación política al inicio de este periodo no era muy estable. Los hechos irregulares en los comicios electorales presidenciales de 1988, como la famosa “caída del sistema” en que los sistemas de cómputo se bloquearon para contar los votos electrónicamente sin que se dieran más explicaciones que simples fallas técnicas, acrecentaban cada vez más la desconfianza de la población en el gobierno y en el partido hegemónico. Salinas subió al poder presidencial en medio de rechazos de una buena parte de la población puesto que había muchas dudas sobre su elección.

Por otra parte, la situación económica para fines de 1987 era muy desalentadora; por un lado, los cinco años previos habían sido de estancamiento económico y el poder de compra de los salarios se había contraído significativamente. Debido a esta situación y a la crisis de desconfianza en el Estado por las irregularidades de las votaciones antes

mencionadas, el gobierno de Salinas implementó nuevas acciones y estrategias para confrontar este panorama.

En este periodo, México se enfoca con mayor intensidad en las reformas económicas para la apertura externa; el logro más significativo fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). De esta manera, el país transitó del viejo modelo de economía cerrada (políticas ISI) y de crecimiento hacia adentro a un nuevo modelo de crecimiento hacia fuera, vía la industrialización exportadora. Asimismo, junto con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para acabar con la inflación y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) para combatir el estancamiento económico se instituyó, además, dentro del Ramo 26 del Presupuesto Federal, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) para combatir los rezagos sociales de los más necesitados.

Aun cuando desde el periodo anterior se realizaron reformas económicas, éste fue el periodo en que más se impulsaron las reformas neoliberales con el propósito de lograr un crecimiento económico en el ámbito nacional; pero por otro lado, las políticas implementadas por el gobierno de Salinas no consideraron medidas apropiadas para el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones locales. El programa de Pronasol se instauró como una estrategia para compensar el atraso que se estaba observando a nivel subnacional debido tanto al rezago histórico y acumulado como a las medidas económicas de apertura al comercio exterior y estrategias de mercado sin grandes

intervenciones del Estado. Sin embargo, este programa se orientaba más a trabajar directamente con las comunidades que con los gobiernos locales, lo que tuvo como consecuencia un retroceso en el proceso de autonomía e independencia de estos gobiernos con respecto del poder central. De acuerdo con Cabrero (2001)

nunca se planteó como objetivo del programa fortalecer los gobiernos locales. Incluso, este programa fue diseñado desde el inicio como una estructura paralela, o en ocasiones transversal, al aparato administrativo formal. Pasando directamente del Ejecutivo Federal a la comunidad, y dejando virtualmente de lado los niveles estatal y municipal de gobierno, los cuales no tenían acceso al manejo de dichos recursos. Todo lo anterior tuvo la fuerza del Ejecutivo como factor de movilidad y poder.⁸⁴

El éxito del Pronasol en cuanto a propiciar la participación ciudadana no fue perdurable. Según Mizrahi (2004),⁸⁵ algunas de las causas fueron: primera, que la participación ciudadana no era impulsada por programas institucionales de sus gobiernos locales. La comunidad participaba al iniciar los proyectos, pero cuando ese proyecto acababa, la participación se evaporaba. La participación ciudadana a través de los comités de solidaridad no contribuyó a impulsar una mayor responsabilidad entre las autoridades municipales y estatales debido principalmente a que este mismo programa los rezagaba.

Segunda causa: generalmente los programas eran destinados a la gente pobre que tenía pocas habilidades de organización. Muchas comunidades no eran

⁸⁴ Cabrero (2001), *op. cit.*, p. 3.

⁸⁵ Ver: Mizrahi, en: Tulchin y Selee, *op. cit.*

capaces de organizarse por sí solas y por lo tanto no podían obtener resultados.

Tercera causa: si el Pronasol administraba traer recursos a las comunidades que nunca antes habían sido privilegiadas, en muchos casos, lo hacía sin permiso ni consentimiento de las autoridades locales.

Cuarta causa: el programa impulsaba la organización de comités formados por la misma población local, los cuales eran los que decidían los planes estratégicos. Había comités preocupados por satisfacer las necesidades básicas, pero también los había con otras intenciones, por lo que no causaba sorpresa que comunidades más pobres decidieran utilizar los recursos para construir canchas de basquetbol en vez de hospitales y escuelas. Por lo tanto, el Pronasol no contribuyó a la reducción de las brechas regionales ni a combatir la pobreza. El ejemplo más claro es el estado de Chiapas que recibió cantidades considerables de recursos durante los seis años del programa y hasta ahora es uno de los estados más pobres de México.

Asimismo, estos recursos tenían el efecto de reducir el gasto en obra pública en lugar de aumentarlo, es decir,

la condicionalidad y el incremento de recursos disponibles del ámbito federal ejercía un efecto sustitutivo del gasto público en obra pública por parte de los municipios: en lugar de realizar mayores inversiones en obra pública, los municipios que recibían más recursos de Pronasol reasignaban los recursos adicionales hacia otras actividades. Quizá esto es parte de la

explicación de por qué los efectos de Pronasol fueron relativamente mediocres.⁸⁶

Aun cuando en el discurso presidencial no predominaba la palabra descentralización, en 1992 se logró el primer paso hacia ésta en políticas de educación puesto que se concluyó un acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (uno de los sindicatos más poderosos). Fue desde ese momento cuando comenzó una serie de cambios. Aunque estas medidas impulsaban la descentralización, todavía no se daba en su totalidad, según Cabrero (2004), porque

las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema de la educación básica nacional permanecieron en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales, asignando a los gobiernos municipales la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.⁸⁷

Estos cambios no fueron adoptados fácilmente por los gobiernos estatales y municipales, ya que siempre la gestión había sido centralizada y sin ninguna preparación ni condicionamiento previo les delegaban algunas funciones para las cuales estas administraciones no estaban preparadas, lo que generó un desajuste al inicio de esta adaptación. Sin embargo, las acciones hacia la

⁸⁶ Díaz y Silva, *op. cit.*; p. 33.

⁸⁷ Enrique Cabrero. "Descentralización de la política social y el nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en: Ricard Gomà y Jacint Jordana, editores (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, Fundación Centro de Estudios Internacionales de Barcelona; pp. 155-185.

descentralización en materia educativa han abierto muchos espacios para la innovación y capacidad emprendedora de las administraciones estatales y municipales. Por lo tanto, en este periodo se aumentó la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, pero al mismo tiempo continuó también la dependencia de las mismas sin que estos gobiernos tuvieran mucho margen de actuación en el diseño e implementación de nuevas políticas. La mayor parte de las transferencias eran “etiquetadas” para determinados programas o eran otorgadas a discreción del presidente, lo que aumentaba la dependencia, la brecha entre regiones y el clientelismo político. Lo incongruente de la descentralización del gasto federal en los sistemas de educación hacia los estados era que al mismo tiempo que se implementaban estas acciones descentralizadoras la administración del Impuesto al Valor Agregado (el segundo impuesto más importante en cuanto al monto de recaudación) se centralizaba.

Nuevamente la idea que se percibe es que el gobierno sabía que debía descentralizar para no perder el control de la situación política y económica pero en la práctica no lo hacía, simplemente lo aparentaba; aun cuando establecían mecanismos de descentralización, éstos eran implementados mediante una técnica centralizada; esto generaba nuevamente que se percibieran incentivos contradictorios los cuales fomentaban la continuidad de las prácticas centralistas más que la pertinencia de establecer mecanismos de descentralización y de autonomía municipal.

2.2.4 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

¿Cuál era el panorama económico y político al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo? Con respecto al ámbito económico la situación era muy desoladora. Según Cardenas (1996), las estrategias de los planes económicos del gobierno de Salinas, el PSE y el PECE, mostraron signos positivos en los primeros años; se logró disminuir la inflación y el Producto Interno Bruto (PIB) creció 3.3% en 1989, cifra superior al crecimiento de la población, y se logró disminuir el déficit financiero del sector público, de 12.5% del PIB a sólo 5.6%. En 1990 nuevamente el PIB creció 4.5%, pero a partir del siguiente año comenzó a bajar y la situación económica empeoró nuevamente. El tipo de cambio se sobrevaluó, los créditos de la población siguieron creciendo a consecuencia del tipo de cambio barato y de las buenas condiciones de crédito; en síntesis, la famosa “enfermedad holandesa” comenzaba a surgir nuevamente en México. Ante este problema, Cárdenas señala lo siguiente:

...en 1993 se dio una discusión no muy abierta en los altos niveles de decisión del país sobre si se debía seguir persiguiendo el objetivo de bajar la inflación a niveles internacionales, o bien relajar el tipo de cambio para disminuir el déficit en cuenta corriente, aunque ello llevara a una inflación mayor (...). Otra alternativa, menos riesgosa, era aceptar que la inflación regresara a niveles de alrededor de 20% al depreciar el tipo de cambio y manteniendo la disciplina fiscal ya alcanzada (...). El riesgo de esta opción era un pánico generalizado y la pérdida de credibilidad en el gobierno y en su política económica como consecuencia de la depreciación más rápida del peso (...). Las autoridades tomaron el riesgo de la primera opción al mantener el objetivo de disminuir la inflación alrededor de 6% para 1994 y

además iniciarían discretamente una ampliación de la banda de flotación del peso para reducir gradualmente la sobrevaluación del tipo de cambio.⁸⁸

Sin embargo, la situación no se pudo sostener como se planeaba; otros sucesos en ese año empeoraron la situación, como el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia. Todo esto originó la crisis de 1994 al poco tiempo de que Ernesto Zedillo ocupara la Presidencia de la República.

El control de la situación política se salía, con más vigor, de las manos del partido hegemónico. Desde 1982, con la quiebra de la economía se percibía la desconfianza en el PRI; en 1988, el PRI sufrió un golpe muy fuerte con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas del partido para formar otro. En 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso; el control de la Cámara de Diputados pasó a manos de la oposición, lo mismo que el gobierno de la Ciudad de México, la ciudad más influyente y rica del país.⁸⁹

La incontrolable situación económica y la constante pérdida de poder del PRI, junto con otros sucesos, como la explosión de la guerrilla en Chiapas (el mismo día que entraba en vigor el TLCAN, el 1 de enero de 1994), influyeron para que el gobierno de Zedillo realizara una reforma política para tratar de despojar al PRI del centralismo y el control que tenía en todas las actividades económicas, políticas y sociales. Este gobierno optó por reformas democratizadoras y la

⁸⁸ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 184 y 185.

⁸⁹ Un estudio sobre la modernidad democrática actual en México se realiza en: Héctor Aguilar (2000). *México: La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena.

reforma electoral fue su apuesta; sus objetivos eran imparcialidad, limpieza y vigilancia en las elecciones.

En este contexto, el gobierno de Zedillo lanzó su iniciativa hacia un “Nuevo Federalismo” como una prioridad política de su gobierno; así, el tema de la descentralización se convirtió en una de sus prioridades. Según Mizrahi (2004), para el presidente Zedillo era claro que el excesivo centralismo político y económico había originado uno de los más serios obstáculos y retrocesos en el problema de la inequidad social, las desigualdades regionales y el deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población.⁹⁰

Por lo tanto, se retomaron las acciones de descentralización que quedaron paralizadas por el gobierno de Salinas, como la descentralización en políticas de salud. En 1996, se firmó un Acuerdo para la Descentralización de los Servicios de Salud, lo cual inició la transferencia de recursos humanos y materiales hacia los gobiernos estatales. La diferencia con la descentralización de las políticas educativas fue que en el sector salud sí se realizaron diagnósticos previos de los sistemas estatales, a la vez que los estados contaron desde el principio con el Consejo Nacional de Salud, el cual funciona como una instancia de negociación y seguimiento de la política entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.⁹¹ Además de las reformas hacia la descentralización del sector salud, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la

⁹⁰ Mizrahi, en: Tulchin y Selee, *op. cit.*, p. 153.

⁹¹ Ver: Cabrero, en: Gomà y Jordana, editores, *op. cit.*

educación, en la agricultura, el medio ambiente y los transportes, entre otros sectores.

El Congreso, que en 1997 estuvo integrado por partidos opositores al PRI, aprobó una mayor descentralización del gasto hacia los municipios y estados. Antes de esa fecha, 80% de los recursos recaudados por la federación permanecían en el centro, mientras que 17% se iba a los estados y 3% a los municipios. En 1998, el gobierno federal redujo su participación en casi 10%, se reservó 70.9% de todos los recursos, y asignó 24.4% a los estados y 4.7% a los municipios.⁹²

En 1998, el Congreso aprobó por unanimidad una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual los recursos que se transferían por el Ramo 26 presupuestal pasarían a formar parte de una nueva cuenta: el Ramo 33 (Aportaciones federales a entidades federativas y municipales). Con respecto de los ingresos, se puede mencionar que las principales fuentes (IVA e ISR) las recauda el gobierno federal; es decir, que la principal fuente de ingresos de los estados y municipios no son los impuestos que éstos mismos recaudan sino las participaciones federales y las aportaciones. Hernández (2004) menciona que

la descentralización fiscal iniciada en 1995 no cambió sustancialmente esta estructura de ingreso. En 1999, el gobierno federal recolectó 95% del total de ingresos, mientras que los estados y municipios participaron con un 2 y 3%, respectivamente. Esto se debe fundamentalmente a tres causas: primero, una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos; segundo,

⁹² Martínez y Ziccardi citado en Mizrahi, en: Tulchin y Selee, *op. cit.*, p. 154.

una persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración y, tercero, a un efecto negativo que presentaron las mayores transferencias que recibieron las entidades federativas municipales.⁹³

Los programas de descentralización fueron retomados en este periodo y se dieron pasos importantes hacia ésta, en especial en la descentralización del gasto y en establecer reglas para disminuir el poder discrecional del gobierno federal; sin embargo, los niveles subnacionales continúan dependiendo de las transferencias fiscales del centro.

2.3 EL BALANCE FINAL Y ALGUNAS CONCLUSIONES PREVIAS...

Aun cuando se establecieron importantes acciones hacia la descentralización, este proceso no ha concluido. Incluso se puede pensar que las acciones eran simplemente hacia la desconcentración y no hacia la descentralización. Es importante reconocer que la primera puede ser uno de los pasos hacia la segunda, pero se necesita avanzar más en esta línea.

El problema no es la concentración de recursos fiscales sino una centralización de facultades de política fiscal, por lo que es necesario generar incentivos no sólo legales sino también económicos y simbólicos, que impulsen una mayor autonomía estatal y municipal que permita incrementar sus niveles de ingreso para después demandar una mayor descentralización fiscal. Es decir, se tienen

⁹³ Fausto Hernández. "Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: fondo de contingencia estatal y municipal para enfrentar riesgos macroeconómicos", en: Guerrero, coord., *op. cit.*; p. 300.

las pautas y las normas jurídicas para aumentar los ingresos en los ámbitos estatal y municipal pero muchos de estos gobiernos prefieren seguir firmando convenios de coordinación fiscal en los que deleguen las facultades de recaudación de impuestos al Estado federal y solamente “estirar la mano” y pedir su parte, su participación. Por supuesto que estos convenios fueron en un primer momento una invitación... más bien una invitación forzada, ya que en caso de no aceptar la entidad local hubiera perdido muchos privilegios en la recepción de la distribución de los recursos federales. Otro problema es que los municipios no han utilizado todas las facultades municipales que tienen por ley, ¿cómo entonces se espera que aumenten estas facultades por medio de una mayor descentralización si no se han explotado las existentes? Los niveles locales deben ser los primeros interesados en cambiar este esquema; deben utilizar los recursos jurídicos que tienen, organizarse y recaudar las contribuciones a las que tienen derecho; de esta forma los ingresos locales, aunque no sean suficientes, quedarían controlados por las administraciones locales en donde se generan y se demostraría y justificaría que sus capacidades están listas para un mayor descentralización fiscal.

Los gobiernos municipales y estatales si bien reciben recursos públicos para realizar sus funciones, no han desarrollado la totalidad de sus capacidades en la gestión y administración para manejar eficientemente esos recursos. Asimismo, falta mucho por lograr; algunas de las debilidades son:

- a) las políticas de descentralización no tomaron en cuenta la heterogeneidad de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo

medidas diferentes de implementación de dichas políticas o medidas complementarias;

- b) las políticas fiscales intergubernamentales no están bien definidas;
- c) existen recursos que otorga el gobierno federal a los estados que son discrecionales y no están regulados;
- d) la recaudación de contribuciones municipales y estatales no es suficiente para tener una independencia del exterior, por lo que continúan dependiendo financieramente del gobierno central;
- e) las capacidades administrativas de los estados y, más aún, de los municipios no son lo suficientemente fuertes para llevar a cabo exitosamente las políticas de descentralización;
- f) la costumbre de “ver” al gobierno federal de forma paternalista hace que los gobiernos locales no tomen las riendas de su propio camino;
- g) los proyectos o planes de los gobiernos locales generalmente son más a corto que a largo plazo, por lo que no se observa un compromiso para mejorar la autonomía municipal.
- h) Entre otros.

Si esto se observa en el ámbito municipal son aún menos los avances; como menciona Covarrubias (2004), el ideal de la Constitución de 1917 en materia municipal no se ha cumplido por diversas causas, entre ellas:

Históricas. Carencia de instituciones democráticas en los siglos pasados, el centralismo que se aviene en la post-revolución y la carencia de una cultura cívica.

Políticas. Existe un centralismo ‘federal’, reproducido en los entes federados a través de sus legislaturas, mimetismo jurídico y hegemonía de un partido en el poder.

Económicas. México nace a la vida independiente con unas finanzas públicas deficitarias, constante que permaneció hasta la actual Administración. Sin embargo, en materia municipal, los ayuntamientos nunca han podido satisfacer sus requerimientos indispensables; y una de las formas de control político en México es a través del presupuesto.

Sociales. México es un país de grandes contrastes en todos los niveles, tanto de personas como de los entes municipales. Existen grandes rezagos sociales y una heterogeneidad abismal en los municipios, tanto de fondo como de forma.⁹⁴

Pero no todo es negativo, existen experiencias exitosas que demuestran que los gobiernos locales ya han comenzado a “despertar” hacia la autonomía y hacia ser más responsables de su gestión. Prueba de ello son las experiencias de los gobiernos locales que publica anualmente el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en las cuales se documentan las iniciativas de desarrollo que tienen desde el ámbito municipal. Sin embargo, sería interesante analizar la evolución de estas experiencias en el tiempo, especialmente en los cambios de periodo gubernamental, para determinar la sostenibilidad de las acciones y las herramientas o factores que hicieron posible esto.

⁹⁴ Covarrubias, *op. cit.*; pp. 63 y 64.

Hay que destacar que en cada periodo se pudo observar que el contexto económico y político influía de forma contundente en las medidas o estrategias que se tomaban hacia la descentralización. En el periodo de Miguel de la Madrid se regularon jurídicamente las relaciones intergubernamentales, principalmente después de la crisis de 1982 y el comienzo de la pérdida de poder del PRI, seguramente para recobrar la confianza de la población en este partido y para dirigir sus demandas hacia los ámbitos locales. Al comienzo del gobierno de Salinas se produjeron sucesos que crearon desconfianza en las elecciones que lo habían llevado a la presidencia. Fue así como, sin precisar en su discurso la palabra “descentralización”, llevó a cabo medidas de acción social para combatir el rezago de los más pobres con el Pronasol; sin embargo, éste fue después fuertemente criticado por ser un programa para aumentar el clientelismo político. Por último, los contextos económicos (con la crisis de 1994) y políticos (con la pérdida cada vez mayor de poder del PRI: asesinatos, sublevaciones de la guerrilla en Chiapas) desde el inicio del periodo de Zedillo no eran más alentadores, por lo que ese gobierno impuso nuevas medidas que acompañaron su iniciativa de “Nuevo Federalismo”, la reforma electoral y la continuación de las acciones de descentralización. En ese periodo se obtuvieron buenos resultados, sin embargo todavía hay mucho por hacer.

Lo que probablemente fue al principio una estrategia del PRI para no perder el poder, puesto que realizando acciones aparentemente descentralizadoras evitaban que cuestionen su hegemonía, se convirtió en su propia “tumba”. El PRI perdió el control de la situación; las crisis económicas tampoco

contribuyeron a restablecer la confianza de la población en este partido; el PRI ya no pudo continuar con sus prácticas clientelistas; el pacto se rompió y la población necesitaba que respondieran a sus demandas, ya fuera de forma tradicional (paternalismo) o de alguna otra. La reforma electoral impulsada por el gobierno de Zedillo, a mi parecer, no era lo que deseaba el PRI, y mucho menos el establecimiento de reglas que evitaran las transferencias discrecionales del gobierno federal, pero era lo que México necesitaba para avanzar hacia el fin del centralismo del poder. Es responsabilidad tanto del gobierno federal (iniciativas viables y claras) como de los gobiernos locales (desarrollando su capacidad organizativa, de gestión, de implementación, control y evaluación de sus recursos y de sus propuestas de desarrollo) para que la descentralización en todos sus ámbitos se pueda llevar a cabo de forma exitosa. Si a esto le aumentamos una ciudadanía local más participativa y organizada que, además de participar en la toma de decisiones locales, exija la rendición de cuentas de las políticas públicas implementadas y de la transparencia de las cuentas públicas, la descentralización podrá contribuir a la recuperación del poder local que según la Constitución nos pertenece a todos los ciudadanos.

Con lo expuesto en este capítulo se pueden identificar algunos elementos que son esenciales al momento de evaluar los incentivos relacionados con el objetivo de fomentar la autonomía fiscal municipal; y éstos van aunados a: la *situación socioeconómica* de los municipios, a su *capacidad administrativa*, al *esfuerzo fiscal* que estos municipios logren en un periodo dado, y a la *vigilancia*

y *participación ciudadana* que pueda existir en el ámbito local. Estos elementos y su influencia en la autonomía fiscal se estudiarán ampliamente en el capítulo 4.

CAPÍTULO 3

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL

En el proceso de descentralización descrito en el capítulo anterior se destaca que los incentivos no son planeados para mejorar la autonomía fiscal municipal sino que, en el intento de que el grupo hegemónico de poder no perdiera su aparente legitimidad, se generaban mayores normas formales en favor de la descentralización y autonomía; pero a la vez, y de forma contradictoria, se conservaban los incentivos a favor de continuar con la centralización. Esto concuerda con lo presentado en el primer capítulo, en el que se menciona que el diseño institucional está conformado por normas o reglas formales y por limitaciones informales, y que son los incentivos, provenientes tanto de las normas formales como de las limitaciones informales, los que conducen y motivan a prácticas centralistas o descentralistas.

En este capítulo se profundiza en el diseño institucional de la administración tributaria municipal a través del análisis de: 1) su marco jurídico, 2) los problemas que de él se derivan, y 3) los resultados de este diseño en las finanzas públicas municipales (para este último punto se presenta un diagnóstico de las finanzas públicas municipales desde 1979 hasta 2006). Lo anterior con el propósito de identificar los incentivos institucionales que influyen en la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, la autonomía municipal se puede definir como la capacidad de gestión de los recursos propios o transferidos, la capacidad de decisión en el establecimiento de políticas locales y la capacidad de solución de los problemas que atañen a la comunidad local. Este trabajo se enfoca más a la autonomía fiscal municipal y ésta se relaciona con la capacidad plena de decidir el origen y el destino de los recursos municipales; es decir, la autonomía fiscal municipal se relaciona con el grado de libertad que tiene el gobierno local para tomar sus propias decisiones. La relevancia de la autonomía fiscal municipal se da porque para alcanzar cualquier tipo de autonomía el municipio debe primero ser autónomo en el aspecto fiscal.

Los principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal son tres: recursos provenientes de la recaudación de sus ingresos locales (impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos), transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones o rubro también llamado “Ramo 33”). Si el municipio tiene un grado de dependencia extremo en las transferencias que son los recursos provenientes del estado o la federación, no puede decir que es autónomo; como dice el dicho: “el que paga, manda”; por esto un mayor grado de autonomía fiscal se da a partir del aumento de la recaudación de sus ingresos locales y, por consiguiente, la disminución de dependencia de transferencias.

Para lograr una mayor autonomía fiscal es indispensable mejorar el esfuerzo tributario en los municipios; sin embargo, existe la duda si los incentivos institucionales están encaminados a mejorar el esfuerzo tributario o a continuar o aumentar la pereza fiscal. A continuación se presenta la estructura legal de la administración municipal, principalmente de Yucatán; más adelante se plantean dos problemas que se derivan de esta estructura legal, así como un diagnóstico de las finanzas públicas municipales presentado como resultado del diseño institucional. Este capítulo finaliza con la identificación de los incentivos que intervienen en este diseño institucional.

3.1 ESTRUCTURA LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La estructura legal que norma la autonomía fiscal municipal es en principio parte fundamental del aspecto formal de todo sistema de incentivos. No hay mucho que discutir para la defensa de lo anterior. La autonomía municipal, como se mencionó anteriormente, se da por medio de la descentralización. En México, esta descentralización hacia instancias municipales ha sido manifestada normativamente en las múltiples reformas del artículo 115 Constitucional. Si bien las normas no lo rigen todo, sí dan la pauta para considerarlas como un factor clave que puede impulsar la autonomía municipal, ya sea por medio de facultades o incentivos, o por medio de obligaciones y sanciones. Es esencial, por lo tanto, exponer el marco jurídico referente a la administración municipal, el cual se compone por el orden jerárquico siguiente:

- Constitución federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución estatal: Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana.⁹⁵
- Legislación Local: Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Municipal, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el Congreso local en cada entidad federativa.
- Reglamentos municipales: éstos son expedidos por el ayuntamiento de que se trate.

A continuación se destacará, de manera descriptiva y general, lo más relevante relacionado con la administración tributaria municipal, siguiendo el orden jerárquico antes mencionado: la Ley Suprema, la Constitución Política del Estado de Yucatán, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y los reglamentos. Más adelante se tomarán en cuenta otras leyes relacionadas con los recursos fiscales, como son la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán.

La Ley Suprema de este país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (según su artículo 133), menciona el régimen político de este país en su artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁹⁵ Para localizar una Constitución Estatal específica de México, buscar en el Directorio Oficial de la Web del Gobierno Mexicano, disponible en: <http://www.directorio.gob.mx/>

De esto se desprende que la Federación Mexicana está conformada por Estados y en el artículo 115 Constitucional se menciona que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre; el cual tiene personalidad jurídica propia.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...

Este artículo 115 es el dedicado a describir la normativa interna de los municipios. El artículo está dividido por ocho fracciones en las cuales la fracción I hace referencia a cómo será gobernado el municipio, la no reelección del municipio, y los casos y procedimientos para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. La fracción II se refiere a la personalidad y capacidad jurídica de los municipios y menciona que ellos manejarán su patrimonio. En la fracción III se enlistan las funciones y los servicios públicos que tienen los municipios, así como también que los municipios observarán lo dispuesto en otras leyes federales y estatales sin que se contradigan sus competencias constitucionales; y se establecen las opciones y los requisitos para establecer convenios y asociaciones con Estados y municipios para una mejor prestación de los servicios. En la siguiente fracción, la IV, se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y señala los ingresos propios que podrán percibir. La fracción V está destinada a establecer las facultades de los municipios; la VI es para casos en que dos o más centros urbanos situados en

territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica; la VII para normas sobre la policía preventiva municipal; y la última, la fracción VIII, para regir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

A lo largo de las múltiples reformas al artículo 115 desde 1983 (1983, 1987, 1999 y 2001) se han generado estudios que debaten el tema del “Municipio libre” como el de Covarrubias (2004), en el que indica que el problema inicial y de fondo dentro de la legislación mexicana es que no se encuentran conceptualizadas las Instituciones de manera concreta, es decir, ni en el texto constitucional, ni en las legislaciones de los 31 Entes Federales, existe la definición del “Municipio libre”; lo cual lleva a confusiones y lagunas que son aprovechados por otros Entes Territoriales con poderes superiores. Asimismo, menciona que el municipio requiere de un núcleo mínimo de potestades político-administrativas fijo, no mudable, y respetado tanto por el Estado Federal como por la federación. Este autor menciona que ha faltado voluntad política para llevar a cabo medidas que permitan ver al municipio no sólo como una célula administrativa, sino que también se le dote de sus contenidos políticos y económicos, porque no se puede concebir la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada.⁹⁶

La Constitución Política del Estado de Yucatán, en su *Título séptimo. De los Municipios del Estado* hace “eco” de los artículos 40 y 115 de la Constitución

⁹⁶ Covarrubias, *op. cit.*; pp. 57, 121 y 122.

federal, señalando, entre otros aspectos, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular del país, y al municipio como su base de división territorial y de su organización política y administrativa; así como la administración de los municipios por ayuntamientos de elección popular; el periodo de funciones del ayuntamiento (en el caso de los municipios de Yucatán, el periodo de funciones es de tres años); algunos aspectos de la elección de los integrantes de los ayuntamientos; las facultades y competencias del Municipio Libre, entre las que se incluye que los municipios administrarán libremente su hacienda; además, la facultad económico-coactiva para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de sus percepciones fiscales; y se señala que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Para aprobar la Ley de Ingresos de los ayuntamientos, éstos deberán enviar sus proyectos a la Legislatura local; también se establece la obligación de enviar, para su revisión, al Congreso local, las cuentas públicas de los ayuntamientos, los Presupuestos de Egresos aprobados y la documentación que acredite las erogaciones y, en su caso, con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y en los Programas Operativos Anuales. De ahí que el ámbito municipal se rija de manera directa o indirecta por la legislación estatal. Otras funciones que se mencionan en esta Ley son con referencia a: la elaboración y aprobación del Plan Municipal, la contratación de sus empleados públicos, la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal y el otorgamiento de servicios públicos que le correspondan, entre otras.

En el siguiente nivel del orden jerárquico de las leyes que forman parte del marco jurídico del municipio se encuentran las leyes orgánicas. Sin embargo, la llamada Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, con fecha 25 de octubre de 1988, se abrogó por la entrada en vigor de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada y publicada el 25 de enero de 2006 en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* mediante Decreto Núm. 660. Cabe mencionar que si bien en la Constitución Federal y la Estatal se establecía la suposición de autonomía por el término normativo empleado de “municipio libre”, en esta Ley ya se menciona el término “autonomía”. En el artículo 2 de esta Ley se señala que “los municipios del estado de Yucatán gozarán de *autonomía* plena para gobernar y administrar los asuntos propios, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado”. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases del gobierno municipal, así como la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento, y rige para todos los municipios de Yucatán; en ella se señalan, entre otros aspectos, la estructura básica del municipio, la jurisdicción territorial, las funciones y lineamientos relacionadas con el Cabildo, el Concejo Municipal, las facultades y obligaciones de las autoridades de la administración pública, aspectos relacionados con el patrimonio del municipio, y las instancias políticas y administrativas del municipio.

El otro nivel jerárquico corresponde a los reglamentos municipales. La fracción II del artículo 115 obliga a los municipios a la expedición de dichos reglamentos:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Los reglamentos norman el funcionamiento interno y la vida comunitaria. “Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.”⁹⁷

Según Pontifes (2002), las características generales de los reglamentos son las siguientes:

- Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- Son de interés público y observancia obligatoria.
- Se expiden solemne y formalmente en sección de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.
- Extienden, interpretan y detallan las leyes que rigen el ámbito municipal.

⁹⁷ Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización...; p. 27.

- Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo.
- Constituyen una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.⁹⁸

Los reglamentos más comunes son:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento de Administración
- Reglamento de Obras
- Reglamento de Zonificación y Uso de Suelos
- Reglamento de Fraccionamiento y Municipalización
- Reglamento de Protección Ciudadana
- Reglamento de Protección Civil
- Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas
- Reglamento de Expendio de Bebidas Alcohólicas
- Reglamento de Bomberos
- Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente

⁹⁸ Arturo Pontifes (2002). "Marco institucional y jurídico el municipio", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. Primera parte*. Núm 64, México, Instituto Nacional de Administración Pública; p. 124.

La Constitución tanto federal como estatal, la Ley de Gobierno de los Municipios de Yucatán y los reglamentos constituyen el marco jurídico básico de la administración municipal; sin embargo, como se confirmará en la siguiente sección, estas leyes no están ausentes de problemas en cuanto a su aplicación, dos de estos problemas, que se expondrán a continuación, son los problemas relacionados con las competencias gubernamentales y con las transferencias. Más adelante, se analizará el sistema hacendario municipal, la coordinación fiscal y las leyes que lo enmarcan para concretar el marco jurídico de la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán para, de esta manera, analizar con más profundidad los incentivos que derivan de este marco.

3.2 EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES

A pesar de que en teoría existen múltiples ventajas de la descentralización, señaladas en el segundo capítulo, en la aplicación se presentan problemas como el de las competencias gubernamentales y los relacionados con las transferencias. El primer problema se abordará en esta sección y, seguido de éste, se presentará la descripción del segundo problema.

Aun cuando la Constitución define las competencias de los diferentes niveles, existen controversias con la ejecución de dichas competencias en la práctica debido a la complejidad que esto implica. Según Faya (1983)

la organización política mexicana, y fundamentalmente a partir del constituyente de 1917, ha establecido las competencias concurrentes atribuidas tanto al Municipio como al Estado, concurrencia competencial

que se ha dado que incidan sobre un mismo sector de actividad. Al lado de estas competencias concurrentes, se dan las competencias coincidentes, como son precisamente aquellas que la ley atribuye por igual a ambas personas jurídicas públicas, pero con la salvedad de que la autoridad que primero la ejerza, nulifica el derecho de la otra para ejercerlo. Dentro de este bloque de competencias, nuestro sistema admite también las competencias compartidas de contenido y finalidad distintas, repartidas a ambos entes, y en relación a una misma materia y sector de actividad.⁹⁹

En todo este proceso de competencias, los municipios son los que han salido más desfavorecidos; son a los que se les ha otorgado menos competencias.

Según Covarrubias (2004), el sistema competencial se encuentra totalmente controlado en el ámbito federal por el Poder Ejecutivo, considerando que la Constitución establece un sistema competencial con base en los siguientes criterios:

- * Facultades atribuidas a la Federación (Apartado XXIX, incluidas de la B a la F, y el apartado XXX del artículo 73, en relación con los arts. 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- * Facultades atribuidas a los Entes Federados, por exclusión de las Competencias Federales.
- * Facultades prohibidas a la Federación (art. 124 CPEUM)
- * Facultades prohibidas a las Entidades Federativas (arts. 117 y 118 de la CPEUM)

⁹⁹ Faya, *op. cit.*; p. 72.

* Facultades concurrentes y coexistentes (Apartado XXIX-C del art. 73, en relación con el apartado IV del art. 4; así como el apartado XXV del art. 73, con el art. 3 de la CPEUM, los apartados XXIX-A y XXIX-G del art. 73, principalmente).

* Facultades de auxilio (art. 130 CPEUM).¹⁰⁰

Asimismo, Covarrubias identifica las competencias municipales concurrentes con la federación y con los entes federados. Las competencias municipales concurrentes tanto con la federación como con los entes federados se establecen dentro del texto constitucional para que, de manera expresa, simultánea y concurrente, sean ejecutadas por los tres niveles de administración pública. Así se determinan las competencias en materia de educación, administrativas, adquisición de bienes, instrucción cívica y militar, hacienda pública, elecciones, planeación, ecología, asentamientos humanos, seguridad pública, trabajo, religión y salud. Entre estas materias, aunque expresamente la Constitución señala que los municipios serán entes coordinados en el desempeño de dichas tareas, sucede que, en la práctica, algunas de ellas ni siquiera son ejecutadas por los municipios. La Administración Pública Federal ha centralizado la mayoría de esas funciones (en caso de que se cumplan), o en su defecto, son trasladadas a los entes federados. Por otra parte, se encuentran competencias municipales concurrentes sólo con los entes federados en materia electoral, reglamentaria, de servicios públicos y de hacienda. En realidad no existen criterios concretos para el establecimiento de los sistemas competenciales municipales en México;

¹⁰⁰ Covarrubias, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

sólo se mencionan condiciones y características generales que las legislaturas locales deben tomar en cuenta para el establecimiento de las competencias municipales. La opinión que Covarrubias hace con respecto de esto, va en la línea de que se pretende resolver los problemas del país sin ver sus raíces de fondo, pues los instrumentos a través de los cuales la Federación ha pretendido paliar los problemas del país son las técnicas administrativas que se establecen a través de los Convenios Únicos de Desarrollo o de Coordinación. A estos Convenios Covarrubias los considera, más que una forma de descentralización, otra manera de reforzar la centralización.¹⁰¹

Faya (1983) observa el problema de las competencias municipales y estatales de forma diferente; él pretende ser más optimista o establecer una visión de interdependencia mutua entre los niveles de gobierno en la que ninguno sea perjudicado. El autor destaca que sí existe un problema de competencias pero que no es una lucha de poder entre estados y municipios, y señala que:

Si logramos captar en profundidad la importancia de las potestades públicas municipales, lograremos comprender que toda ampliación o reducción de las competencias municipales amplía o reduce en la misma medida las competencias del Estado del cual de alguna manera políticamente depende y queda sujeto (...) Las avasallantes atribuciones contenidas a los Estados en detrimento de los municipios se convierten a la larga en la propia destrucción de las entidades federativas, pues éstas no pueden encontrar su cabal fortaleza política si por otra parte no existe

¹⁰¹ *Ibid.*; pp. 171-179. Los Convenios Únicos de Desarrollo (antes llamados de Coordinación) son instrumentos político-jurídicos implementados, en principio, con la finalidad de mejorar los servicios de las comunidades y fundamentados en el artículo 126 de la CPEUM.

una fortaleza municipal (...) La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la real vigencia del sistema estatal y de los sistemas municipales (...) En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquél. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de municipios débiles.¹⁰²

Se puede determinar que las acciones y la actividad municipal dependen en gran parte de decisiones o aprobaciones del estado o de la federación. A pesar de ello, el municipio es concretamente en donde se llevan a cabo las políticas públicas; es el territorio en donde se conjugan las acciones de todos los niveles gubernamentales. La vida municipal está inmersa en la vida estatal y en la vida nacional. No es un territorio independiente por el que se podría pensar que nada le atañe más que lo municipal. Es por esto que mientras más se fortalezcan las instituciones municipales más repercusiones positivas tendrán extensamente en el estado y en la nación. Los problemas municipales, los problemas de nivel micro, son problemas de la sociedad mexicana y la importancia que se le dé en todos los niveles de gobierno será la medida en la que se pueda avanzar en el desarrollo del país a nivel macro; es decir, el

¹⁰² Faya, *op. cit.*; pp. 70-72.

propósito de mejorar el desarrollo de una localidad no queda sólo en esa localidad sino que sus ventajas se extienden al ámbito nacional.

3.3 EL PROBLEMA DE LAS TRANSFERENCIAS

El problema de las transferencias se desarrolla a partir de búsqueda de un sistema tributario ideal en el que las transferencias controlen el imbalance vertical y las inequidades horizontales. Watts (2002) explica que el imbalance vertical ocurre cuando los recursos, federal y local, asignados constitucionalmente no corresponden con las responsabilidades de gastos asignados. El imbalance horizontal representa un segundo problema que requiere corrección. Esto ocurre cuando las capacidades de ingresos de diferentes entidades dentro de una federación varían, lo cual los vuelven incapaces de proveer a sus ciudadanos de los servicios al mismo nivel, aun cuando tengan niveles de impuestos locales semejantes.¹⁰³

A pesar que las transferencias son instrumentos que contribuyen a controlar estos imbalances e inequidades, el aumentar éstas sin haber considerado primero mejorar el esfuerzo fiscal local, puede desencadenar varias desventajas que influyen de manera negativa en la autonomía fiscal como: la dependencia fiscal, la pereza fiscal (es decir, desincentivar la recaudación local), la falta de rendición de cuentas a la población local, baja efectividad en el gasto público, el efecto *flypaper*, etc. Por ello, el sistema tributario ideal sería

¹⁰³ Watts, en: Griffiths, editora, y Nerenberg, coord., *op. cit.*, pp.448- 471.

aquel que, sin descuidar el fortalecimiento de las autonomías locales, resalte las ventajas de la aplicación de las transferencias.

Cuando se les pregunta a los presidentes municipales cuál ha sido su principal problemática económica o financiera de su municipio, 76% menciona que ha sido la falta de recursos y 52% concreta la respuesta indicando que ha sido el limitado monto de ingresos que transfiere el gobierno estatal y federal;¹⁰⁴ esto, junto con los escasos o nulos esfuerzos fiscales para aumentar sus ingresos locales (como se presentará en el análisis más adelante), comprueba que los funcionarios municipales perciben que los recursos que tienen que aumentar para solventar sus gastos son los provenientes de transferencias federales y estatales y no de sus propios ingresos locales. Además de que, como mencionan Bird y Vaillancourt (1999), la autonomía local no incluye el derecho para gastar el dinero de otras personas libremente,¹⁰⁵ existe el riesgo de que si el financiamiento para proyectos o programas locales proviene de las transferencias, se rompa la vinculación explícita entre los beneficios y los costos reales de los proyectos o programas; de esta manera los gobiernos locales tienen un incentivo para expandir estos programas o proyectos porque sólo estarán absorbiendo una parte mínima del costo;¹⁰⁶ lo cual repercute en el

¹⁰⁴ La pregunta realizada a los presidentes municipales sobre cuál había sido su principal problemática económica o financiera de su municipio fue contestada por 2,427 presidentes municipales. Esta pregunta daba la opción de escoger cuatro respuestas, es por eso que los porcentajes aquí señalados (76% y 52%) no se consideran como respuestas excluyentes; es decir, un mismo municipio pudo escoger como respuesta “la falta de recursos” y además escoger “el limitado monto de ingresos por transferencias”. Si se limitan los datos sólo a los municipios del estado de Yucatán, estos datos se asemejan, ya que 73% de los presidentes municipales de Yucatán eligieron la primera respuesta y 56%, la segunda. Encuesta Nacional Indesol - INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. México, Sedesol – INEGI.

¹⁰⁵ Bird y Vaillancourt, editores, *op. cit.*; p. 37.

¹⁰⁶ Oates, *op. cit.*; p. 169.

control y la eficiencia del gasto público, así como en la rendición de cuentas directa.

Bird y Vaillancourt (1999) indican que en el diseño de las políticas descentralizadoras depende mucho cómo el gobierno central percibe a los gobiernos locales; si los percibe como sus agentes (sólo para implementar las políticas que el centro les dicte) o como actores independientes (con capacidad para tomar las decisiones de política pública en sus comunidades).¹⁰⁷ En el segundo capítulo se describió el proceso histórico de la descentralización en México y sus repercusiones en la autonomía fiscal, y lo que se pudo comprobar es que durante décadas el gobierno central percibía a los gobiernos locales de la primera manera, como sus agentes que debían simplemente ejecutar los mandatos del centro. Esto ha comenzado a cambiar, sin embargo, para “dar el brinco” de agente a actor independiente, el gobierno local debe demostrar que realmente es un actor capaz de llevar las riendas de su planeación y ejecución de sus propias políticas públicas. Desafortunadamente, esto no se ha dado en todos los municipios de México; autores como Sour (2007) y Cabrero y Orihuela (2000) confirman en sus estudios sobre municipios mexicanos que los gobiernos locales grandes son los que tienen un mayor esfuerzo fiscal y, por lo tanto, una mejor estructura financiera, a diferencia de los municipios rurales que se rezagan cada vez más.¹⁰⁸ Estos estudios, que se realizaron en el ámbito nacional, son reflejo de lo que sucede también en el ámbito estatal, ya

¹⁰⁷ Bird y Vaillancourt, editores, *op. cit.*

¹⁰⁸ Ver: Laura Sour (2007). Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos. Documento de trabajo Núm. 187. México, CIDE; y Enrique Cabrero e Isela Orihuela (2000). Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997). Documento de trabajo Núm. 87. México, CIDE.

que, en el caso de los municipios de Yucatán, la correlación que existe entre el número de población de un municipio en el año 2005 y la autonomía fiscal del mismo año es de 0.719;¹⁰⁹ esto quiere decir que existe una correlación significativa entre el tamaño del municipio según el número de su población y la autonomía fiscal municipal. En las siguientes secciones y capítulos se ampliará el análisis de la autonomía fiscal en los municipios de Yucatán.

Por lo tanto, la demanda de una mayor autonomía no se da por igual en todos los municipios, ya que algunos exigen más facultades y otros prefieren seguir dependiendo del centro. Sin embargo, Litvack *et al.* (1998) no recomiendan una descentralización asimétrica (la cual representaría la descentralización de responsabilidades sólo para aquellos municipios que demuestren tener la suficiente capacidad de administración), dado que esto origina un problema fundamental y es que la percepción de que la ley trata a todos por igual no se estaría cumpliendo, pues se otorgaría más autonomía a algunos municipios que a otros.¹¹⁰

Asimismo, aun cuando las transferencias representan 75%¹¹¹ de los ingresos totales que administra el municipio, no ha existido una efectividad clara en su

¹⁰⁹ La correlación de Pearson entre ambas variables es el resultado de una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008. Los datos de la variable “número de población” provienen de: Censo de Población y Vivienda 2005. México, INEGI. Consulta interactiva de datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

¹¹⁰ Litvack *et al.*, op. cit.; pp. 23 y 24.

¹¹¹ Porcentaje que es el resultado de la razón entre las transferencias (participaciones y aportaciones) y los ingresos totales (sin tomar en cuenta los rubros de: otros ingresos, por

aplicación. Díaz-Cayeros y Silva (2003) confirmaron que hay poca relación entre el monto de recursos gastados y la mejoría en la provisión de servicios públicos municipales en México. La causa que estos autores mencionan es que la descentralización se ha basado principalmente en transferencias fiscales, lo cual trajo consigo nexos entre burócratas y ciudadanos que debilitaron tanto la rendición de cuentas como la efectividad del gasto gubernamental.¹¹² Litvack, Ahmad y Bird (1998), Bird y Vaillancourt (1999) y Raich (1997) coinciden en que para asegurar la rendición de cuentas de los gobiernos locales, éstos deben ser los responsables de conseguir los ingresos locales suficientes para financiar los servicios, esto con el fin de que exista un mayor control por parte de los ciudadanos en la ejecución del gasto público, lo cual lleva a aumentar la eficiencia en el gasto.¹¹³ El problema es que las transferencias en México se dan en una base de suma cero, por lo que no existe una evaluación de la efectividad en el gasto. Lo anterior genera un incentivo para usar el dinero cuando se tiene y con un alto grado de indiferencia en los costos del proyecto, pero no cuando realmente se necesita, y esto es aplicado a proyectos analizados en cuanto a costo-beneficio del mismo.

cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial). Datos obtenidos por el año 2005 de: Finanzas públicas municipales, INEGI...

¹¹² Los autores confirman la relación casi inexistente a través de un análisis comparado entre los fondos del FAIS utilizados en cada municipio entre 1995 y 2000, y el cambio en los indicadores censales, en el ámbito municipal, de la cobertura de viviendas con agua potable, drenaje y energía eléctrica durante estos años. Para más información, ver: Alberto Díaz-Cayeros y Sergio Silva (2003). Gasto público, descentralización versus efectividad. México, Centro de Investigación para el Desarrollo y Fundación Friedrich Naumann. Sobre falta de rendición de cuentas, Hernández y Jarrillo mencionan que, en la práctica, los municipios no reportan el uso de las transferencias condicionadas (principalmente del FAIS-M) porque, a pesar de que en la Ley dice que lo deben hacer e incluso la Suprema Corte de Justicia en México ha fallado que el recurso es federal y por lo tanto auditable, no se establece ninguna sanción o penalización para los que no cumplan. Fausto Hernández y Brenda Jarillo (2005). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal en México. Documento de Trabajo Núm. 336, México, CIDE.

¹¹³ Uri Raich (s/f). *El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal* (tesis). México; p. 16.

Además de la falta de efectividad y rendición de cuentas, según Sour y Girón (2007), en México se presenta un efecto de *flypaper* asimétrico en las transferencias federales no condicionales del Ramo 28; es decir, “los gobiernos municipales utilizan las transferencias para determinados programas que, posteriormente, cuando éstas sufren una reducción, son políticamente difíciles de erradicar”.¹¹⁴ Asimismo, el gasto público de los municipios de México ha sido estimulado en mayor magnitud por el aumento en las transferencias del Ramo 28 que por aumentos en los ingresos de los individuos del municipio.¹¹⁵ Al respecto Bird y Vaillancourt (1999) opinan que mientras más peso tenga el gobierno central para establecer metas de políticas específicas, como el otorgamiento equitativo de servicios esenciales para grupos pobres específicos de ciudadanos, menos será el peso que puede darse a la autonomía de los gobiernos locales en el sentido de dejarles libres para gastar en lo que ellos crean conveniente.¹¹⁶

Los resultados del estudio de Sour (2007) “confirman las predicciones de Oates (1999) y Peterson (1997) quienes aseguran que la presencia de las transferencias federales hacia los gobiernos locales ocasionan una disminución en el esfuerzo fiscal de éstos últimos”;¹¹⁷ sin embargo, Moreno (2003) asegura

¹¹⁴ Laura Sour y Fredy Girón (2007). El efecto *flypaper* de las transferencias intergubernamentales del Ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. Documento de trabajo Núm. 200. México, CIDE; s/p. Esta investigación se enfocó a las transferencias federales no condicionales del Ramo 28 sobre el nivel de gasto público local de 2,412 municipios de México durante el periodo de 1990 a 2004.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁶ Bird y Vaillancourt, editores, *op. cit.*; p. 36.

¹¹⁷ En este estudio se calcula el esfuerzo fiscal de 2,412 municipios en México durante el periodo 1993-2004. Sour (2007), *op. cit.*; p.1.

que hay que distinguir entre las transferencias condicionadas de las no condicionadas, ya que en su estudio encontró que las participaciones no reducían los esfuerzos fiscales; de hecho, parecía que influían positivamente en aumentarlas; al contrario de las transferencias condicionadas que tenían un efecto negativo en el esfuerzo fiscal.¹¹⁸

Estas transferencias condicionadas, según Hernández y Jarrillo (2005)

funcionan en ambientes donde los marcos legales e institucionales se encuentran con un grado alto de madurez, es decir, su efectividad en países en desarrollo puede ser baja. En México, un instrumento como la transferencia condicionada, que es útil en un determinado contexto y para lograr ciertos objetivos, pierde efectividad debido al mal diseño institucional, por un lado, y a la deficiente aplicación de la ley, por otro, independiente del criterio de asignación.¹¹⁹

Una de las propuestas para incentivar la capacidad administrativa y el esfuerzo fiscal es la mencionada por Cabrero y Martínez-Vázquez (2000) citada por Moreno (2003), la cual va dirigida a la creación de un fondo especial, federal y estatal que sea distribuido a los municipios dependiendo de sus esfuerzos para mejorar estos dos elementos;¹²⁰ sin embargo, se tendría que analizar la efectividad de esta propuesta dado que uno de los objetivos de las transferencias es que la distribución de los recursos se haga de forma que disminuya la brecha entre “municipios ricos” y “municipios pobres”,

¹¹⁸ Carlos Moreno (2003). Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers. Documento de trabajo Núm. 127. México, CIDE.

¹¹⁹ Hernández y Jarrillo, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁰ Cabrero y Martínez-Vázquez (2000) citado por Moreno, *op. cit.*; p. 17.

entendiéndose por “municipio rico” el municipio que cuente con un alto porcentaje de población con ingresos altos en comparación con la población con menores recursos que vive en un “municipio pobre”. El problema es que generalmente los municipios más ricos son los que cuentan con las herramientas necesarias y con una mayor capacidad administrativa para mejorar su esfuerzo fiscal; por ejemplo, en el caso de los municipios de Yucatán, la correlación que existe entre un indicador de la riqueza como lo es el PIB anual ajustado municipal y la autonomía fiscal municipal es de 0.663,¹²¹ con lo cual se comprueba este hecho.

Como se observa, la autonomía fiscal no resulta fácil de alcanzar. En esta sección y en la anterior se presentaron dos tipos de problemas, el de las competencias y el de las transferencias. En general, existe una incongruencia con estos dos aspectos, por un lado, los municipios demandan más competencias, pero por otro, no saben o no quieren saber (por no perder votos electorales) cómo aprovechar las facultades que constitucionalmente les han sido otorgadas para aumentar sus ingresos locales, y por lo tanto, mejorar su autonomía. Lo que deberían ser dos elementos importantes para alcanzar la autonomía fiscal, resultan ser dos problemas que no se complementan y que se enfrentan incongruentemente.

¹²¹ La correlación de Pearson entre ambas variables es el resultado de una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos de la variable “PIB anual ajustado municipal” provienen de estadísticas proporcionadas por el Inafed y disponibles en: “Principales datos socioeconómicos por municipio”, en: Inafed. Sistema de información de Federalismo Hacendario. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_municipios08. Consultado en marzo de 2009.

Para comprender mejor cómo es la estructura del sistema hacendario municipal y cómo se coordina este sistema con el estado y la federación, a continuación se presenta la descripción de esta estructura, haciendo hincapié en la normatividad que se aplica en los municipios de Yucatán, y a la vez tomando en cuenta algunos datos de la situación fiscal del municipio de Mérida, capital del estado de Yucatán, caso utilizado como referencia para concretar este análisis.

3.4 EL SISTEMA HACENDARIO DE LOS MUNICIPIOS

Y LA COORDINACIÓN FISCAL

El sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.¹²² Como primer plano de este conjunto de normas, como ya se mencionó anteriormente, se tiene a la Constitución como Ley Suprema, y es en su artículo 115, fracción IV, en donde se señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de lo siguiente:

- los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,
- las contribuciones,

¹²² Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización..., p. 59.

- otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (entre los que están: participaciones federales, aportaciones, ingresos extraordinarios. Más adelante se describirán con más detalle).

Sobre las contribuciones, esta fracción menciona que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Asimismo, declara que los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Por otro lado, las legislaturas de los estados son las que aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas; y los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En la recaudación municipal se consideran los siguientes rubros: los impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y los aprovechamientos. El Código Fiscal de la Federación (CFF), en su artículo 2, define los conceptos de las siguientes contribuciones: impuestos, contribuciones de mejoras y derechos, en sus fracciones I, III, IV, respectivamente. A continuación se citan tales definiciones:

- I. Impuestos: son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se

encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma que sean distintas de las señaladas en las fracciones II [aportaciones de seguridad social], III [contribuciones de mejoras] y IV [derechos] de este artículo.

II. ...

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

El artículo 3 del CFF cita los conceptos referentes a aprovechamientos y productos, los cuales se transcriben a continuación:

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

...Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los artículos 2, 3 y 4 del Código Fiscal del Estado de Yucatán repiten estas mismas definiciones. El artículo 2 hace referencia a las contribuciones (impuestos, contribuciones de mejoras y derechos); el artículo 3, a los aprovechamientos; y el 4, a los derechos. Para analizar los conceptos que integran la recaudación local de los municipios, se considera al municipio de Mérida capital del Estado de Yucatán. En el Cuadro 3.1 se presentan los conceptos que se incluyen en la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, para el ejercicio fiscal 2008 de cada uno de los rubros antes definidos. Asimismo, se presentan los montos que se pretenden recaudar y los porcentajes que representan, en cada rubro y en el total de ingresos por recaudar, con el objeto de conocer la importancia, en cuanto a monto, que tiene cada concepto dentro de los ingresos locales del municipio.

Cuadro 3.1

Conceptos de ingresos, monto que se espera recaudar para el ejercicio 2008 y porcentajes que representan en cada rubro y en el total de ingresos por recaudar

Concepto por rubro	Monto que se espera recaudar	Porcentaje que representa del total del rubro	Porcentaje que representa del total de la recaudación local
<i>Impuestos</i>			
Predial	167,976,074	61.48%	40.94%
Sobre adquisición de inmuebles	102,713,101	37.59%	25.03%
Sobre diversiones y espectáculos públicos	2,530,936	0.93%	0.62%
Total de impuestos	273,220,111	100.00%	66.59%
<i>Derechos</i>			
Por los servicios que presta la Dirección de Desarrollo Urbano	15,143,132	14.82%	3.69%
Otros servicios prestados por el Ayuntamiento	139,787	0.14%	0.03%
Por certificados y constancias	1,094,487	1.07%	0.27%
Por los servicios que presta la Dirección del Catastro del Municipio	13,995,297	13.70%	3.41%
Por el uso de locales o piso de mercados, espacios en la vía o parques públicos	7,018,505	6.87%	1.71%
Por el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de superficies en los mercados municipales	1,200,000	1.17%	0.29%
Por el Servicio Público de Panteones	7,380,196	7.22%	1.80%
Por el servicio de alumbrado público	46,942,720	45.95%	11.44%
Por licencias de funcionamiento y permisos	272,122	0.27%	0.07%
Por el uso de verteros	853,861	0.84%	0.21%
Por los servicios de vigilancia y los relativos a la vialidad	236,085	0.23%	0.06%
Por los servicios de corralón y grúa	443,097	0.43%	0.11%
Por el uso de estacionamientos y baños públicos, propiedad del Municipio	4,705,029	4.61%	1.15%
Por los permisos de oferentes en programas para la Promoción Económica Turística y Cultural	727,973	0.71%	0.18%
Por el servicio de agua potable	911,868	0.89%	0.22%
Por la enajenación, uso y explotación de bienes muebles e inmuebles del dominio público del Municipio	1,095,892	1.07%	0.27%
Total de derechos	102,160,051	100.00%	24.90%
<i>Contribuciones de mejoras</i>			
Contribuciones de mejoras por obras	2,322,643	42.06%	0.57%
Contribuciones de mejoras por servicios	3,200,000	57.94%	0.78%
Total de contribuciones de mejoras	5,522,643	100.00%	1.35%
<i>Productos</i>			
Por arrendamiento, explotación, o aprovechamiento de bienes muebles e inmuebles, del patrimonio municipal, en actividades distintas a la prestación directa por parte del Municipio de un servicio público.	643,622	5.28%	0.16%

Por la venta de formas oficiales impresas y bases de licitación o invitación	884,677	7.26%	0.22%
Por los daños ocasionados a los bienes del Municipio afectos a la prestación de un servicio público, causado por los particulares	1,211,384	9.94%	0.30%
Por intereses derivados de financiamiento	8,538,940	70.07%	2.08%
Por otros productos no especificados	907,384	7.45%	0.22%
Total de productos	12,186,007	100.00%	2.97%
<i>Aprovechamientos</i>			
Recargos	6,687,674	38.85%	1.63%
Gastos de ejecución	400,500	2.33%	0.10%
Honorario por notificación	800,000	4.65%	0.19%
Multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales y otros ordenamientos aplicables	5,387,328	31.30%	1.31%
Multas federales no fiscales	1,300,000	7.55%	0.32%
Multas por infracciones previstas en el Reglamento de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán	2,596,736	15.09%	0.63%
Aprovechamientos diversos	40,000	0.23%	0.01%
Total de aprovechamientos	17,212,238	100.00%	4.20%
Total de recaudación local pronosticada para 2008	410,301,050		100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008. Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008, publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 20 de diciembre de 2007.

Como se puede observar, el rubro de los impuestos es el más relevante, con un porcentaje de 66.59% del total de ingresos locales; dentro de este rubro, el impuesto más importante es el impuesto predial, en cuanto a monto y porcentaje representativo, ya que representa 64.48% del total de impuestos y 40.94% del total de ingresos por recaudar.

Dentro del rubro de derechos se encuentra el derecho por servicio de agua potable, el cual representa 0.89% de los derechos y 0.22% del total de recaudación local. Este concepto no es significativo por su monto, pero sí lo es porque refleja el problema que existe sobre la falta de cultura de pago por el agua potable, lo cual ocasiona que se limite la inversión en infraestructura

hidráulica. El problema de suspender el servicio de agua va más allá de una simple sanción del gobierno empleando sus facultades coercitivas, y es que el derecho de disponer de este bien se considera, por las Naciones Unidas y desde noviembre de 2002, como un derecho fundamental de toda persona humana.¹²³ El monto representado en el cuadro anterior es el que se *espera* recaudar, que está muy lejos de ser el monto que se *puede* recaudar. En México, según el presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, Ulises Adame León, un porcentaje que va de 30 a 45% de la población tiene algún tipo de irregularidad en el pago de agua potable, lo cual ocasiona que los tres niveles de gobierno (el federal, estatal y municipal) no tengan los recursos suficientes para invertir en obras de infraestructura hidráulica, necesarias para llevar el agua hasta los consumidores, y para ampliar su cobertura nacional; ya que, aproximadamente, 12 millones de personas de distintas comunidades marginadas no cuentan con este servicio.¹²⁴ En el ámbito estatal, el director del Sistema Municipal de Agua Potable en el municipio de Progreso, Jorge Basto Rivero, señaló que sólo 26.52% de los usuarios pagan el servicio; esto quiere decir que 73.48% no lo

¹²³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que “el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos”; lo anterior lo mencionó en su Comentario General Núm. 15 sobre el cumplimiento de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Derecho al Agua. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas-DPI/2293 en febrero de 2003. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/water/Derechoalagua.htm>; consultado el 9 de diciembre de 2008.

¹²⁴ “Contradictoria actitud sobre el pago de agua”. Noticia disponible en: http://www.imacmexico.org/ev_es.php?ID=20296_208&ID2=DO_TOPIC; consultada el 8 de diciembre de 2008.

pagan;¹²⁵ caso que ejemplifica que en el ámbito estatal, la situación por la falta de pago por este servicio se agrava.

Tanto el impuesto predial como los derechos por el servicio de agua son considerados actualmente para el cálculo de algunas participaciones, lo cual representa un incentivo legal y económico para que los ayuntamientos mejoren la recaudación en estos conceptos. Otros conceptos presentados en el Cuadro 3.1 por los que el ayuntamiento puede intervenir para mejorar sus ingresos locales son los relacionados con la fiscalización de las contribuciones. Las sanciones, como se mencionó en el primer capítulo, son medidas que influyen en la conducta de las personas; sin embargo, en el tema de mejorar la recaudación local interviene el problema del costo político. Aplicar las facultades coercitivas que tiene el ayuntamiento para el cobro de las contribuciones que no se han pagado voluntariamente, implica “revolver viejos mares” y “disgustar” a la población. Lo que la población (porque en este caso no se les podría llamar ciudadanos) juzgaría es el porqué este gobierno sí los “molesta” y los presiona para pagar sus contribuciones, mientras que los anteriores los dejaron en “paz”, aun cuando no pagaban.

En el Cuadro 3.1 se hizo referencia a que la recaudación local esperada era de \$410, 301, 050, según la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida para el ejercicio fiscal de 2008. Por medio de esta misma Ley, se establece que las participaciones serán de \$608,237,831 y las aportaciones, de \$444,058,718;

¹²⁵ “Corte si no pagan el agua”, en: *Diario de Yucatán*, sección Yucatán-Interior, 29 de octubre de 2008. Disponible también en: <http://www.yucatan.com.mx>.

con lo cual se observa que los ingresos más importantes para los municipios son los que provienen de la federación.

Para analizar los recursos externos que reciben las administraciones municipales es necesario hacer referencia a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), encargada de coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal. En el artículo 1º de esta Ley se establece que tendrá por objeto además de lo anterior: establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Participaciones

En el artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Yucatán se define el concepto de participaciones:

Artículo 5. Son participaciones los ingresos provenientes de contribuciones y aprovechamientos federales o municipales que tienen derecho a percibir el Estado y sus Municipios, en virtud de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o de las leyes fiscales relativas y conforme a las normas que establezcan y regulen su distribución.

Para que los municipios obtengan participaciones que provienen del total de los impuestos federales y de otros que señale la LCF, es necesario que la entidad a

la que pertenezcan celebre convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se menciona en el artículo 1º de la LCF. Los recursos provenientes de las participaciones no podrán ser “etiquetados” para destinarse a un gasto en específico, por lo que pueden emplearse libremente.

Las participaciones son recibidas en primera instancia por las entidades federativas, y éstas a su vez las distribuyen a sus municipios, dependiendo de las normas estatales de coordinación. Con respecto del estado de Yucatán, la Ley de Coordinación Fiscal de este estado es el que regula el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán con sus municipios; esta ley tiene como objeto, según su artículo 1º, además de lo anterior: fijar las reglas de colaboración administrativa entre las autoridades competentes; establecer los montos, bases, plazos y toda la normatividad requerida para la distribución de las participaciones entre los municipios; constituir y definir la organización de los organismos en materia de coordinación fiscal estatal, y establecer y vigilar la aplicación de las sanciones que correspondan.

El artículo 5 de esta Ley indica el tipo de participaciones y la proporción de las mismas que recibirán los municipios, las cuales son:

- 20% de los recursos que perciba el estado procedentes del Fondo General de Participaciones;
- 20% de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos;

- 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que recibe el estado;
- 20% de la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos;
- 100% del Fondo de Fomento Municipal;
- 12% de los ingresos estatales derivados de los impuestos comprendidos en la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, con excepción del Impuesto sobre Hospedaje.

Las participaciones más importantes por el monto recibido para los municipios son las procedentes del Fondo General de Participaciones (FGP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM). El primero se constituye con 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la federación en un ejercicio; dicho monto se distribuye entre las entidades y éstas distribuyen cuando menos 20% a sus municipios. Con la última reforma a la LCF del 21 de diciembre de 2007,¹²⁶ la fórmula de distribución de este fondo cambió. El nuevo cálculo de la fórmula incluyó, como una de las variables importantes, el monto de la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto se considerarán los que se recauden en el ámbito estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua de los cuales exista información certera y verificable. Antes de esa fecha, el FGP se distribuía considerando lo siguiente: 45.17% según el número de habitantes de la entidad, 45.17% según un coeficiente de participación que tomaba en cuenta los impuestos recaudados por cada

¹²⁶ La reforma fue publicada el 21 de diciembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). La nueva fórmula entró en vigor el 1º de enero de 2008.

entidad en relación con la tenencia o uso de vehículos, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto sobre automóviles nuevos. El 9.66% restante se calculaba de modo inverso a los demás criterios, para compensar aquellos estados con baja capacidad para generar ingresos y con menos número de habitantes.

Con la reforma del 21 de diciembre de 2007 a la LCF, se generó un incentivo legal y económico hacia la recaudación fiscal basado en el aumento de las contribuciones municipales del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua, lo cual despertó expectativas y movilización para realizar ajustes dentro de las cuentas de los ayuntamientos. Esto sucedió con el municipio de Mérida, que analizó esta nueva fórmula, actualizó las bases catastrales del municipio e implementó medidas de incentivos y sanciones con el objeto de aumentar la recaudación del impuesto predial base catastral. Aun cuando sólo el ayuntamiento de Mérida ha intentado aumentar la recaudación predial del año 2008 en 49.28% con respecto del año 2007 (según las leyes de ingresos del municipio de Mérida para ambos ejercicios, 2008 y 2007), esto beneficiará a todos los municipios con un aumento de sus participaciones, debido a que en la fórmula para la distribución de este fondo, se considera la recaudación municipal pero en el ámbito estatal. Con respecto de los derechos por suministro de agua, el aumento considerado en las leyes de ingreso de este municipio para el ejercicio 2008 con respecto del 2007 fue de 18.59%, lo cual es un porcentaje mucho menor que el considerado para el aumento de la recaudación del impuesto predial.

La nueva fórmula en el cálculo de la distribución del FGP influyó en la revaluación de las bases catastrales en Mérida, y por consiguiente, en el aumento en los montos del impuesto predial, sin embargo, esto no fue el único motivo. El catastro de dicho municipio había actualizado los valores catastrales en el año 2002, porque los valores que tenía antes de ese año en relación con los valores de mercado eran aproximadamente de 30%, por lo cual existía un rezago muy grave. En el año 2008 se consiguió revaluar 70% de las bases catastrales en relación con los valores de mercado. Los incentivos para llevar a cabo esta acción fueron, principalmente, por el análisis que realizó el ayuntamiento en cuanto a que la nueva fórmula en el cálculo de la distribución de las participaciones iba a afectar, a mediano plazo, en los montos percibidos de éstas al municipio; así como por las necesidades de financiamiento del municipio a corto plazo.¹²⁷ Sin embargo, el ayuntamiento de Mérida tiene que conseguir anualmente que el Congreso apruebe la revaluación de los valores y las bases catastrales de forma constante; si esto no se consigue, con el transcurso del tiempo se perderá lo que hasta ahora se ha ganado. La contralora¹²⁸ de este ayuntamiento considera una limitante a la autonomía fiscal municipal el tener que turnar al Congreso de Unión las iniciativas de ley de este municipio para ser aprobadas; ya que, como se observa en este caso, el Congreso de la Unión no aprueba fácilmente las revaluaciones de los valores y bases catastrales; según la contralora, las causas de esta negación son principalmente por motivos político-electorales.

¹²⁷ Información obtenida a través de una entrevista con la contralora del Ayuntamiento de Mérida que se llevó a cabo en el mes de septiembre de 2008.

¹²⁸ *Ibid.*

El FFM, por su parte, está constituido por 1% de la RFP; del cual 16.8% se destina a formar dicho fondo sin condiciones y 83.2% es para incrementar este fondo, pero sólo corresponde a las entidades que se coordinan en materia de derechos y que cumplen con el artículo 10-A de esta Ley. Las entidades deben entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban de este fondo, de acuerdo con las legislaturas locales. En la reforma del 21 de diciembre de 2007, la fórmula para distribuir este fondo cambió. Siempre se considera, entre las variables para distribuir este fondo, el monto de la recaudación local de predial y de los derechos de agua de la entidad; la diferencia es que ahora se toma en cuenta el porcentaje de la recaudación local de la entidad entre el total de recaudación local de todas las entidades y antes se tomaba en cuenta el coeficiente de participación de dicho fondo del año inmediato anterior y el crecimiento que existía en la recaudación local del año inmediato anterior con respecto del segundo año inmediato anterior.

Con la modificación a la fórmula de distribución de este fondo, se establecen incentivos legales y económicos para que los municipios aumenten la recaudación local en relación con el impuesto predial y los derechos de agua. Sin embargo, como ocurre con el FGP, esto se toma en cuenta en el estado, no a nivel individual para cada municipio. Es decir, que si un municipio mejora su recaudación y los demás no, este municipio no será el único recompensado por eso y sí le perjudicará que los demás no hayan mejorado su recaudación; por

el otro lado, los demás municipios serán beneficiados aun cuando no mejoren su recaudación.

Las entidades adheridas al SNCF, mediante Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), podrán recibir 100% de la recaudación que se obtenga por el ISAN, del cual corresponderá cuando menos 20% a los municipios de la entidad. En este caso, como los municipios de Yucatán no tienen competencia para la recaudación del ISAN, no existe el incentivo para mejorar este tipo de recaudación. Simplemente los municipios reciben su participación por este rubro.

Otro tipo de participación es la referente a los municipios colindantes con la frontera o litorales. Esta participación consta de 0.136% de la RFP para estos municipios por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que su entidad federativa celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera. Para la distribución de esta proporción se tomarán en cuenta las participaciones del municipio en el año inmediato anterior, la recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio en el año inmediato anterior y en el segundo año inmediato anterior. Esta participación se pagará directamente a los municipios. No se realizó ningún cambio de este artículo en la reforma del 21 de diciembre de 2007. Esta participación debe incentivar a los

ayuntamientos para aumentar la recaudación del predial y de los derechos de agua; sin embargo, los incentivos para mejorar la recaudación de estas contribuciones son débiles con respecto de este tipo de participación, debido al porcentaje tan bajo que le corresponde del RFP a cada municipio. En Yucatán, esta participación se da solamente al municipio de Progreso.

Asimismo, las entidades adheridas al SNCF participarán de la recaudación que se obtenga por el impuesto especial sobre producción y servicios (IESPYS) de los siguientes bienes y proporciones de los mismos: 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; y 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá a las entidades según la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo de cada entidad, sobre la enajenación nacional. Los municipios recibirán como mínimo 20% de la participación que le corresponda al estado. En este tipo de participación no hay incentivos para que los municipios mejoren la recaudación del IESPYS porque la base de esta participación está en función del porcentaje que represente la enajenación de los bienes que se enumeran en el artículo 3 A de la LCF.

Otra participación proveniente del IESPYS es la derivada por la recaudación de las cuotas previstas en el artículo 2 A fracción I de la Ley de IESPYS, referentes a las ventas finales al público en general de gasolina y diesel. Esta participación se dividirá en dos partes: el 9/11 según el consumo efectuado en

el territorio de la entidad que se encuentre adherida al SNCF y celebre un convenio de colaboración, y el 2/11 se destinará a un fondo de compensación que se repartirá entre las 10 entidades que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero. Los municipios recibirán como mínimo 20% de la recaudación de esta participación. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios deberá realizarse cuando menos en 70%, atendiendo a los niveles de población. En este tipo de participación, como en la anterior, no hay incentivos para que los municipios mejoren la recaudación del IESPYS porque la base de esta participación está en función del porcentaje que represente las ventas finales al público en general de gasolina y diesel.

Asimismo, en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán se establece que 64% (y no 70% que obliga la ley federal) será el porcentaje que se utilizará para la distribución de esta participación, según el número de habitantes de cada municipio. El diputado Daniel Ávila Ruiz de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán ha presentado una iniciativa¹²⁹ para reformar la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán para que se reconozca el porcentaje de 70% con base en el número de habitantes de cada municipio para distribuir esta participación como obliga la LCF federal.

¹²⁹ Iniciativa publicada el 27 de septiembre de 2008 en los boletines de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, según: “Legisladores continúan con el análisis y discusión de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado”. Noticia publicada el 10 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.congresoyucatan.gob.mx>. Consultada el 15 de octubre de 2008.

El Fondo de Fiscalización está conformado por un monto equivalente a 1.25% de la RFP, y se distribuirá trimestralmente a las entidades que se ajusten a lo establecido al artículo 10-A de esta Ley (entidades que opten por coordinarse en derechos). La fórmula para la distribución parte de la participación que la entidad recibió en el año 2007 por concepto de coordinación de derechos (1% de la RFP) y por la reserva de contingencia (0.25% de la RFP), más el crecimiento de este fondo entre el año 2007 y el año en el que se calcule. Asimismo, contempla, entre otros aspectos, el PIB de la entidad, el valor de la mercancía embargada o asegurada, la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes y la de contribuyentes intermedios, además de la población. Los municipios recibirán cuando mínimo 20% de este fondo. Este fondo se crea para el año de 2008, y se incluye por primera vez en la reforma del 21 de diciembre de 2007 de la LCF. Por medio de este fondo se establecieron incentivos hacia la fiscalización y, por consiguiente, hacia el aumento en la recaudación de los regímenes de pequeños contribuyentes y de intermedios. Sin embargo, en el artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán, que es donde se enlistan las participaciones que tendrán los municipios de los ingresos estatales, no está incluido este fondo. De nuevo se hace mención a la iniciativa¹³⁰ que propone el diputado Daniel Ávila Ruiz de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, en la que expone que de ninguna manera este fondo, como el correspondiente a la participación por la recaudación de las cuotas de la Ley de IESPYS sobre gasolina y diesel, deben ser utilizados de forma discrecional; se necesitan establecer procedimientos y

¹³⁰ *Ibid.*

las bases para su distribución transparente. Por lo que el diputado menciona que el Poder Legislativo está en desacato a la LCF federal porque no ha hecho las reformas a su ley local de Coordinación Fiscal.

Aportaciones

Por su parte, las aportaciones son recursos recibidos de la federación, pero condicionados para aplicarlos en gastos específicos, por eso se les conoce como recursos *etiquetados*; también se les llama recursos del *Ramo 33*.

Estos fondos se incorporaron al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la LCF a partir de 1998. Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la LCF, en ese año, asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Se añadieron también recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.¹³¹

¹³¹ Para mayor información sobre Ramo 33, ver: César Barceinas y Rubén Monroy (2003). *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. México, Inafed. Documento disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_Doc_Interes. Consultado en enero de 2008.

El Ramo 33 actualmente está compuesto de los siguientes fondos, según el artículo 25 de la LCF:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El capítulo V de la LCF regula la manera en que se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán estos fondos. Las aportaciones que se destinan al municipio son: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun); de los cuales, en la Ley de ingresos del municipio de Mérida para el ejercicio 2008, se reconoce que este municipio recibirá \$148,314,121 y \$295,744,597, respectivamente. El FAISM, según el artículo 32 de la LCF, se determinará con recursos federales por un monto equivalente (sólo para efectos de referencia) al 2.197% de la RFP. Se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a

inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Los municipios podrán disponer de un máximo de 2% del total de recursos de este fondo que le correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate. Asimismo, podrá destinar máximo de 3% de los recursos correspondientes para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en este artículo. Los estados distribuirán entre los municipios los recursos del FAISM, según la magnitud y profundidad de la pobreza extrema de cada uno. Debido a que las aportaciones se distribuyen de forma discrecional, a diferencia de las participaciones que son distribuidas con base en fórmulas previamente determinadas, la distribución de las aportaciones siempre genera controversia, principalmente cuando son distribuidas en mayor proporción a los municipios del mismo partido político que el gobierno del estado.

El Fortanum se determinará, según el artículo 36 de la LCF, con recursos federales por un monto equivalente (sólo para efectos de referencia) al 2.35% de la RFP. Se destinará a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y

aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. El Ejecutivo Federal distribuirá este fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad. Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios de la misma manera.

Otras normativas y leyes que regulan la hacienda pública municipal son las siguientes:

- Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual regula anualmente las asignaciones, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina presupuestaria y la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.
- Ley de Hacienda Municipal, expedida por el Congreso Local, en la que se incorporan las bases legales en: la identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio, y el establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de su manejo.
- Ley Estatal de Deuda Pública, que es la que determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congreso local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.
- Ley de Ingresos Municipales. Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la

Constitución local. En esta ley se determinan los montos específicos, la base gravable, las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

- Presupuesto de Egresos Municipales, que elabora y aprueba el mismo ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.¹³²

3.5 ¿DEPENDENCIA O AUTONOMÍA FISCAL

EN LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN?

Esta sección se presenta con el objeto de relacionar la autonomía fiscal municipal de los municipios de Yucatán y el régimen fiscal de los recursos de la administración municipal, para continuar con el análisis del sistema de incentivos que se observa como resultado de esta comparación. Si bien el concepto de autonomía fiscal municipal es más amplio que el sólo hecho de una cifra, porcentaje o número, para efectos de este estudio la autonomía fiscal municipal se representa como la razón entre la recaudación local y los ingresos totales. Con base en esto, a continuación se presentará un diagnóstico de las finanzas públicas de los municipios de Yucatán, haciendo hincapié del grado de la autonomía fiscal municipal que existe actualmente en estos municipios y cuál ha sido su comportamiento a través del tiempo.

¹³² Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización...; pp. 59-61.

Como primer punto se presenta en la gráfica 3.1 la relación entre recaudación propia (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) y las transferencias (participaciones y aportaciones) por el periodo 1979-2006. De inicio, se observa cómo ha ido aumentando, cada vez más, la brecha entre estos dos conceptos. Por lo tanto, se observa que el aumento en las transferencias no ha generado un aumento en la recaudación local de los municipios de Yucatán en la misma proporción. De las transferencias, como se mencionó anteriormente, las aportaciones tienen un propósito más compensatorio que las participaciones, que tienen su origen en una retribución de la recaudación de impuestos federales, como pago por la renuncia de la potestad tributaria de las entidades federativas. Sin embargo, como se observa en la gráfica 3.2, en la cual se presenta el rubro de las transferencias de forma desglosado en participaciones y aportaciones (ambos conceptos comparados con la recaudación local), se percibe que ni siquiera puede decirse que la tendencia al aumento en las participaciones haya influido en el aumento del monto de recaudación local o viceversa. Es decir, que no existe relación directa significativa en que el aumento de uno de estos rubros influya en el aumento del otro.

Hernández y Jarillo (2005) realizaron una investigación para determinar si las transferencias del FAISM se distribuyen con criterios compensatorios. En principio, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) debe distribuirse de acuerdo con fórmulas basadas en carencias y marginación. Sin embargo, los resultados econométricos de esta investigación demostraron que

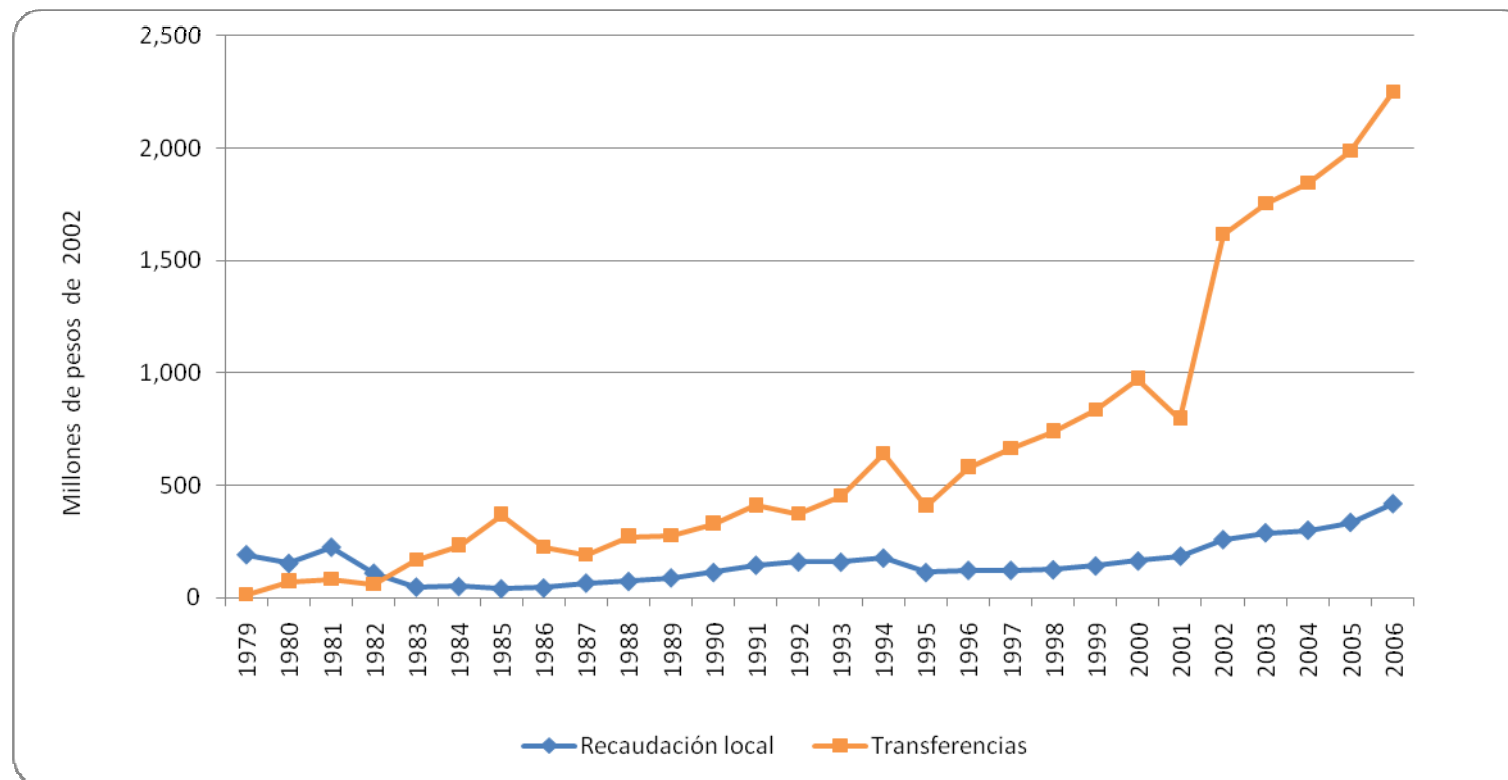
a pesar de que existe redistribución, ésta es débil; es decir, tiene un efecto focalizador débil de la pobreza en la asignación de este fondo; por otro lado, existe un espacio de discrecionalidad que se encuentra relacionado de manera estadísticamente significativa con la población. Estos autores aseguran que la población puede ser una variable proxy de una variable política asociada con intereses electorales; y aseguran que el FAISM puede y debería ser más redistributivo. Por otro lado, mencionan que considerar el factor población en las fórmulas para distribuir las transferencias desfavorece a las comunidades con población reducida y dispersa; y son precisamente los municipios con menos de 15,000 habitantes y en territorios con difícil acceso, los que se consideran los más pobres del país.¹³³ En Yucatán esto se comprueba porque 88%¹³⁴ de los municipios con índice de marginación alta o muy alta son municipios con menos de 15,000 habitantes.

¹³³ Ver: Hernández y Jarillo, *op. cit.*

¹³⁴ Ver: cuadro 4.5 de este estudio.

Gráfica 3.1

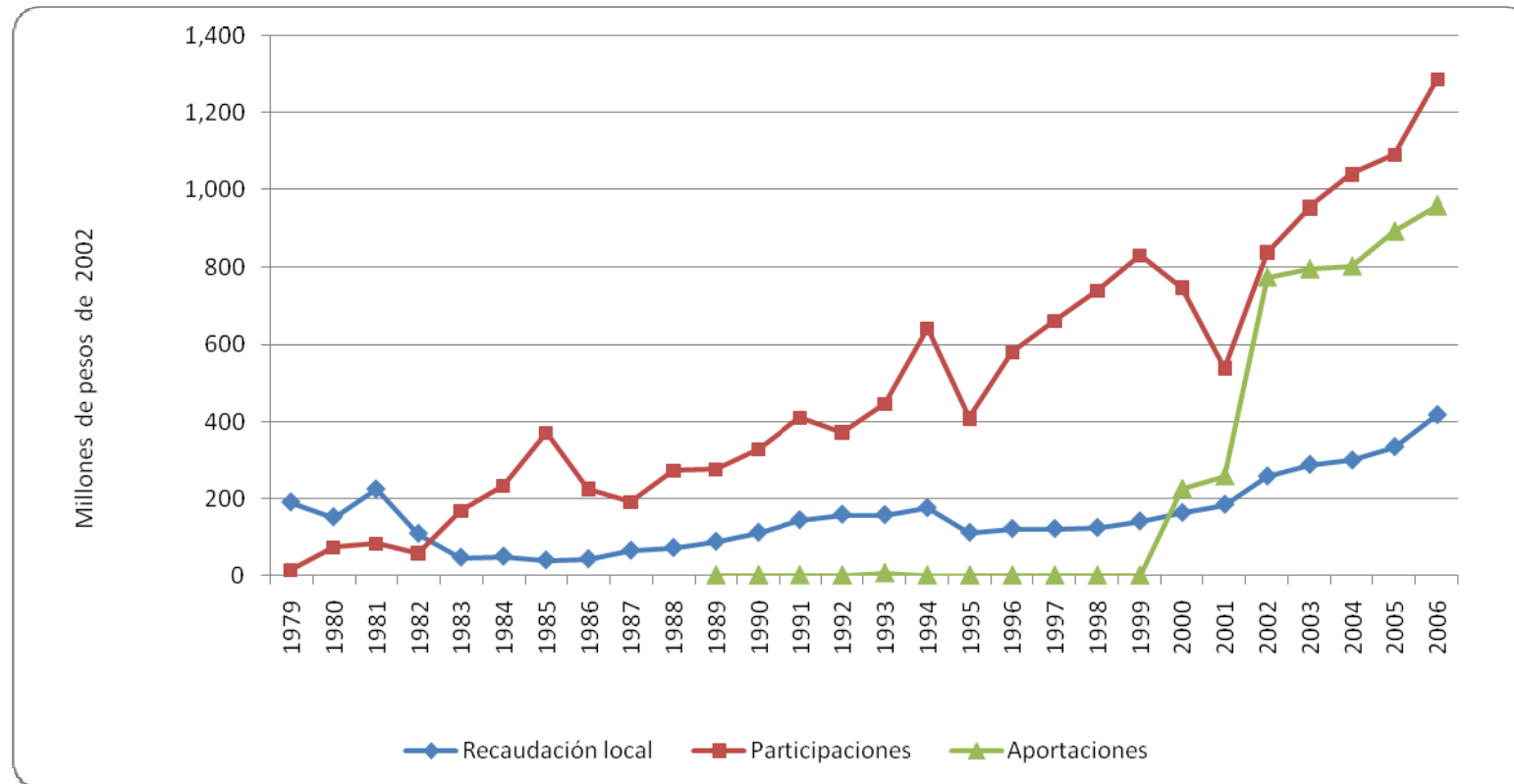
Relación entre la recaudación propia y las transferencias de los municipios de Yucatán, 1979–2006 (millones de pesos constantes 2002=100)



Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988. México, INEGI, y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

Gráfica 3.2

Relación entre la recaudación propia, las participaciones y las transferencias de los municipios de Yucatán, 1979–2006 (millones de pesos constantes 2002=100)



Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

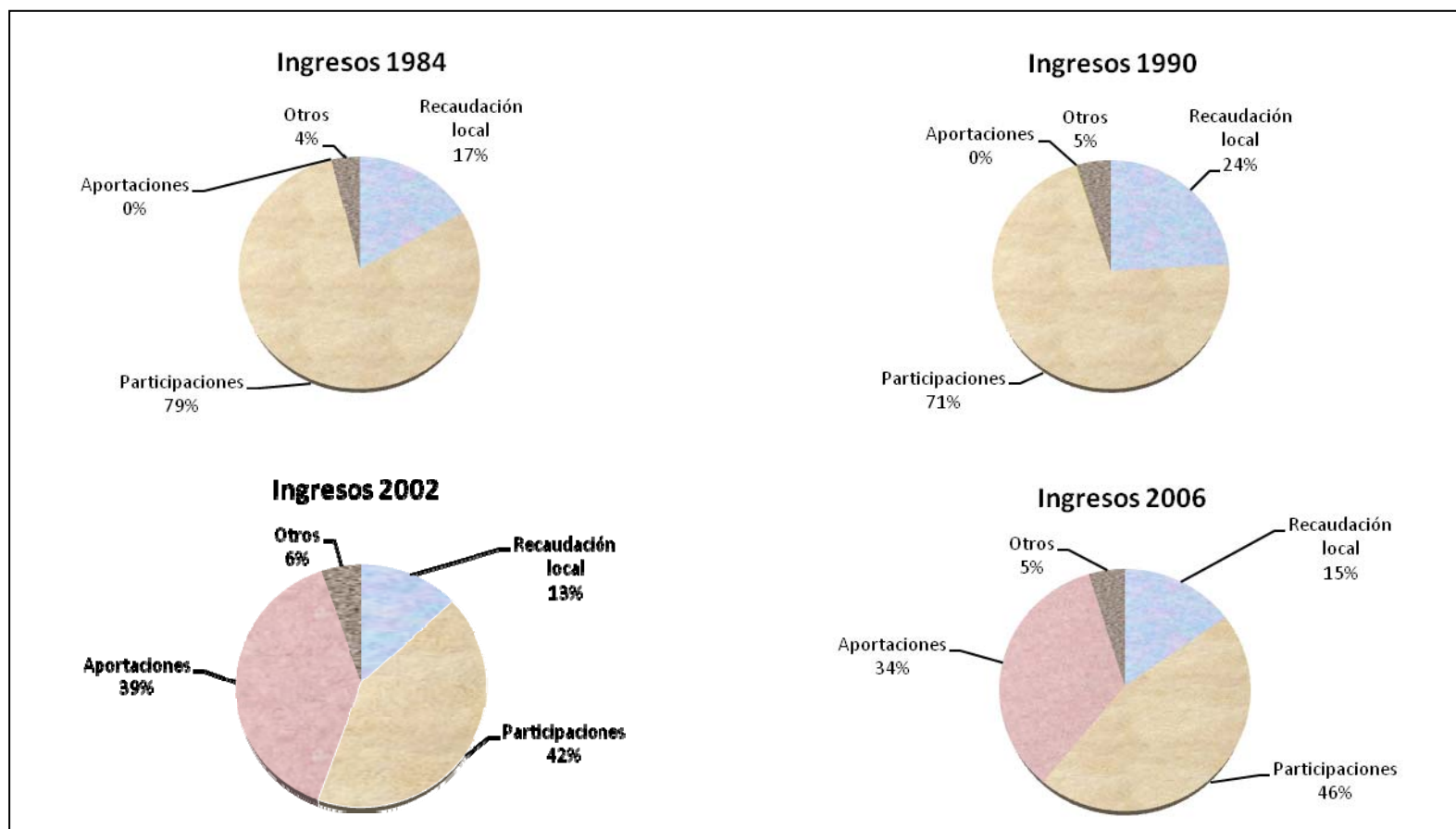
En la gráfica 3.3 se presentan los porcentajes correspondientes a la recaudación local, las participaciones y las aportaciones, de los ingresos totales, por los años representativos de 1984, 1990, 2002 y 2006. Los tres primeros años corresponden al año siguiente a aquél en el que se realizaron reformas relevantes al artículo 115 constitucional.¹³⁵ El último año, el 2006, es el año con las cifras más actualizadas disponibles. En esta comparación de gráficas se puede observar nuevamente que si bien han aumentado estos tres rubros, no lo han hecho en la misma proporción. Asimismo, se observa que las reformas fiscales al artículo 115 de cada uno de los años antes mencionados, no han influido positivamente para mejorar la autonomía fiscal municipal. De 17% del ingreso total que correspondía a la recaudación local en 1984, pasó al 24% en 1990, pero en 2002 disminuyó el porcentaje a 13%, para que al final en 2006, el porcentaje sea de 15%. En resumen: no sólo no ha mejorado el porcentaje correspondiente a la recaudación local, sino que ha empeorado, en términos relativos.

Con respecto de la recaudación local, el rubro que mayor peso tiene en la misma es el correspondiente a los impuestos, seguido de los derechos y aprovechamientos. La gráfica 3.4 presenta cómo han ido evolucionando los rubros que constituyen la recaudación local.

¹³⁵ Para una revisión de estas reformas, ver: Covarrubias, *op. cit.*

Gráfica 3.3

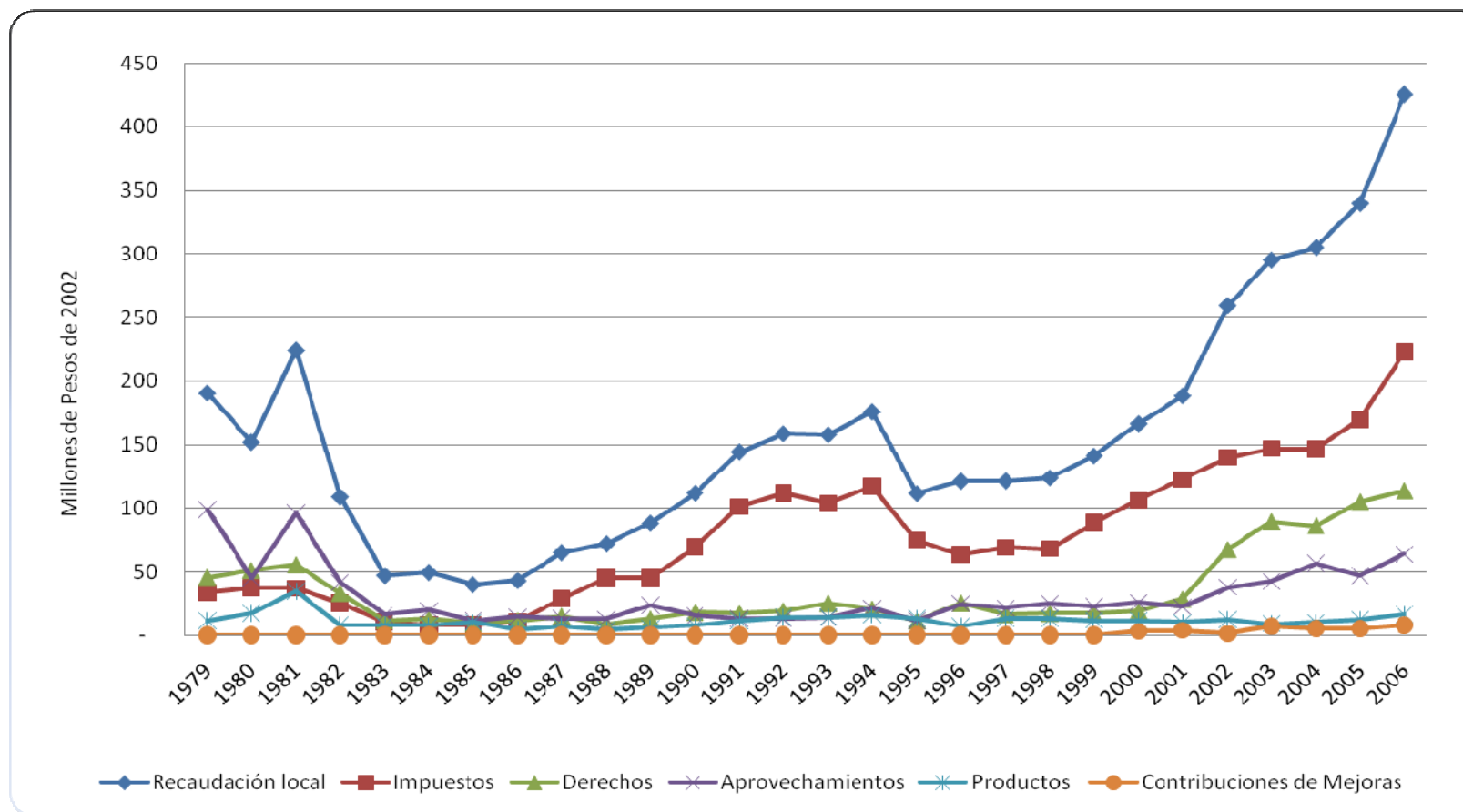
Representación de los porcentajes correspondientes a la recaudación local, las participaciones y las aportaciones, de los ingresos totales, por los años 1984, 1990, 2002 y 2006. Municipios de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...

Gráfica 3.4

Evolución de la recaudación local y los rubros que incluyen este concepto (impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejoras) de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)



Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI. y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

En esta gráfica 3.4 se observa que de 1995 a 1999 no existió relativamente ningún aumento en los montos de recaudación por los impuestos locales; la tendencia paulatina que se estaba generando desde 1987, de aumentos en el rubro de impuestos, no continuó; sin embargo, desde el año 2000 ha habido un incremento en este aspecto, y en el año de 2006 se observa el mayor aumento en la recaudación de los impuestos desde 1992, el cual fue de 31% con respecto del año anterior. A pesar de observarse una preponderancia del rubro de los impuestos sobre cualquier otro rubro correspondiente a los ingresos por recaudación local, se presenta un mayor incremento acumulado del rubro de los derechos desde 1989 a 2006; ya que la recaudación de impuestos en ese periodo ha aumentado 4.9 veces y el correspondiente a los derechos ha aumentado 8.6 veces.

Lo anterior no sería grave si se confirma que lo que está sucediendo es una diversificación de contribuciones locales; sin embargo, existen otras percepciones. Un ex tesorero municipal, al cual se entrevistó,¹³⁶ mencionó que se han dedicado más, en su municipio, hacia mejorar la recaudación en el rubro de los derechos que a mejorar la correspondiente a los impuestos; una de las causas que él reconoce es que el tratar de mejorar la recaudación en este último rubro puede generar costos políticos muy altos para el gobierno municipal que intente, ya sea, aumentar las tasas recaudatorias o aplicar facultades coercitivas para el cobro de los impuestos. Si esta percepción es la correcta y explica mejor lo que está sucediendo con respecto de un aumento

¹³⁶ Entrevista realizada en septiembre de 2008. La persona había sido tesorero de un municipio de Yucatán por el periodo comprendido de 2004-2007.

relativamente mayor de los derechos que de los impuestos, este problema se convierte en un foco rojo que explica que los incentivos, especialmente de tipo simbólico (por conseguir la continuidad del partido político en el gobierno municipal), son contradictorios con el objetivo de mejorar el grado de autonomía fiscal; ya que si el gobierno municipal decide no hacer nada para mejorar la recaudación de los impuestos, recibiría un “premio” de continuar en el poder local.

De los impuestos totales, el impuesto predial es el más importante según su monto recaudado. En el cuadro 3.2 se presenta el porcentaje relativo del impuesto predial comparado con el total de los impuestos y con el total de la recaudación local.

Cuadro 3.2

Importancia relativa, según el monto, del impuesto predial en el total de impuestos y en el total de la recaudación local de los municipios de Yucatán 1979-2006 (miles de pesos constantes 2002=100)

Años	a. Predial	b. Total de impuestos	Porcentaje de a. en b.	c. Total de recaudación local	Porcentaje de a. en c.
1979	1,089	33,757	3%	190,566	1%
1980	839	37,739	2%	151,794	1%
1981	652	37,147	2%	224,185	0%
1982	655	25,236	3%	108,812	1%
1983	544	10,697	5%	46,956	1%
1984	228	8,429	3%	49,437	0%
1985	278	8,000	3%	39,791	1%
1986	5,579	11,090	50%	42,838	13%
1987	12,602	28,988	43%	65,020	19%
1988	15,957	45,101	35%	71,828	22%
1989	38,462	45,183	85%	88,103	44%
1990	26,774	69,476	39%	111,705	24%
1991	29,926	101,169	30%	144,173	21%
1992	96,086	111,612	86%	158,530	61%
1993	33,600	103,629	32%	157,729	21%
1994	38,731	116,843	33%	175,777	22%
1995	32,535	74,844	43%	111,431	29%
1996	16,071	63,220	25%	121,238	13%
1997	39,088	69,132	57%	121,383	32%
1998	36,214	68,056	53%	123,914	29%
1999	41,806	88,403	47%	141,043	30%
2000	43,819	106,240	41%	166,283	26%
2001	63,249	122,723	52%	188,304	34%
2002	71,341	139,891	51%	259,306	28%
2003	77,870	146,740	53%	295,008	26%
2004		146,189	54%	304,882	26%

	78,478				
2005	81,847	169,836	48%	339,428	24%
2006	93,729	222,520	42%	425,301	22%

Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

La recaudación del impuesto predial se incluyó como uno de los criterios para aumentar las participaciones del estado con la reforma del 21 de diciembre de 2008 a la LCF, como se mencionó anteriormente. Otra contribución que también se incluyó fue la correspondiente a los derechos de agua; por lo que, en el cuadro 3.3, se muestra el porcentaje relativo de esta contribución en el total de derechos y en el total de la recaudación local. Se observa que el porcentaje relativo de esta contribución no es significativo, y por lo tanto se pudiera dudar de las ventajas de incluir esta contribución como criterio para distribuir el FGP; sin embargo, al incluirla se establece un incentivo, principalmente de tipo legal y económico, que se espera que influya positivamente en mejorar la recaudación de los derechos por uso y suministro de agua potable; y es que particularmente en Mérida uno de los problemas de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) es la falta de pago y la falta de aplicación de las facultades coercitivas para el cobro, como se mencionó anteriormente. Es por esto que aunque el monto de los derechos por este concepto no sea significativo en relación con otros derechos, sí lo es por sí mismo y por la gravedad de la situación en la que se encuentra. El sistema de incentivo legal y económico que se pueda generar, a partir de la reforma a la LCF del 27 de

diciembre, se estableció por la necesidad de infraestructura percibida en este tipo de servicio.

Cuadro 3.3

Importancia relativa, según el monto, del derecho por el uso y suministro de agua potable en el total de derechos y en el total de la recaudación local de los municipios de Yucatán 1979-2006 (miles de pesos constantes 2002=100)

Años	a. Derechos de agua	b. Total de derechos	Porcentaje de a. en b.	c. Total de recaudación local	Porcentaje de a. en c.
1979	-	45,736	0%	190,566	0%
1980	-	51,157	0%	151,794	0%
1981	-	55,395	0%	224,185	0%
1982	-	33,430	0%	108,812	0%
1983	-	11,784	0%	46,956	0%
1984	-	13,214	0%	49,437	0%
1985	-	9,600	0%	39,791	0%
1986	-	11,935	0%	42,838	0%
1987	-	15,250	0%	65,020	0%
1988	-	9,058	0%	71,828	0%
1989	12	13,243	0%	88,103	0%
1990	-	18,456	0%	111,705	0%
1991	-	17,668	0%	144,173	0%
1992	4,414	19,552	23%	158,530	3%
1993	3,713	25,296	15%	157,729	2%
1994	1,756	20,938	8%	175,777	1%
1995	-	11,482	0%	111,431	0%
1996	4,655	25,595	18%	121,238	4%
1997	1,192	16,894	7%	121,383	1%
1998	21	17,466	0%	123,914	0%
1999	34	17,539	0%	141,043	0%
2000	-	19,184	0%	166,283	0%
2001	4,910	28,572	17%	188,304	3%
2002	8,015	67,471	12%	259,306	3%
2003	8,555	89,303	10%	295,008	3%
2004	7,591	86,117	9%	304,882	2%
2005	10,061	104,595	10%	339,428	3%
2006	9,181	113,511	8%	425,301	2%

Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

Con respecto de los egresos, en la gráfica 3.5 se presenta la evolución de algunos de sus rubros. Como se observa, el rubro de obra pública y el de servicios personales son los dos más significativos; en los últimos tres años ha habido un descenso en el primero y un aumento en el segundo. No se puede asegurar que lo mejor es una disminución de los gastos por servicios personales para aumentar los gastos por obra pública, ya que, como se mencionó antes, los municipios de Yucatán, así como de otra entidad o incluso más, de todo el país, son muy heterogéneos. La política para la aplicación de los gastos debe considerar previamente el análisis individual para cada municipio, para saber cuáles son sus necesidades prioritarias y los recursos con los que cuenta. Llevar a cabo una política de disminución de los gastos por servicios personales sin este análisis previo puede generar muchos riesgos, entre los cuales se encuentra debilitar aún más la estructura administrativa del municipio. A pesar de esto, se observa que de 1989 a 2006 los gastos por servicios personales han aumentado 9.5 veces y el correspondiente a obras públicas solamente se ha elevado 3.93 veces; asimismo, del 2000 al 2006 el primero ha aumentado 2.3 veces y el segundo, 1.79. Esto indica que los servicios personales han aumentado considerablemente más que la inversión por obra pública, a pesar de que desde el año 2000 se otorgan las aportaciones a los municipios, entre ellas el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), el cual, como se mencionó anteriormente está “etiquetado” en su mayor parte para inversión en obra pública. El incentivo económico que sería el otorgar mayor aportación del FAISM es contradictorio con su fin de aumentar la inversión en obra pública. Por otro

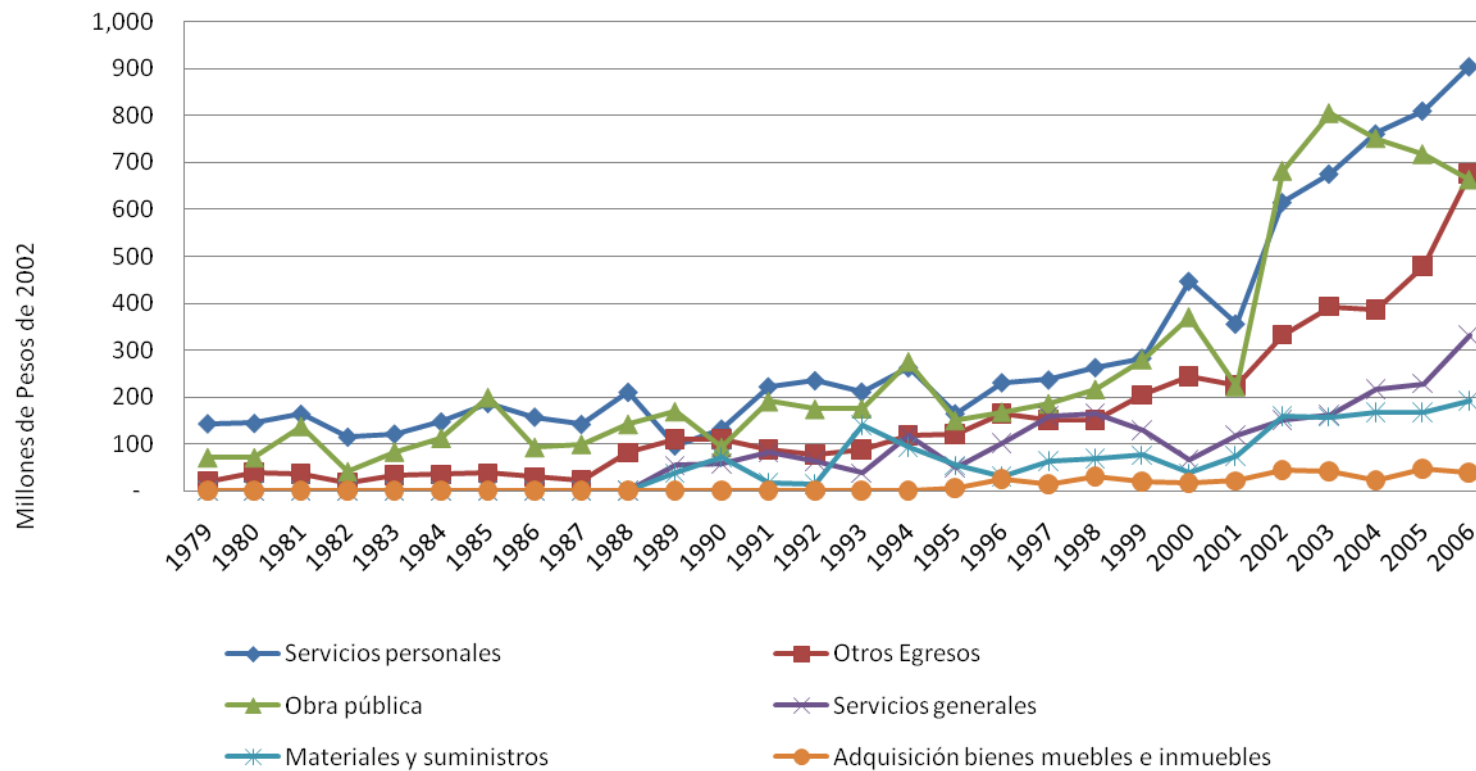
lado, Hernández y Jarillo (2005), con base en su investigación, determinan que no existe la relación inversa que deberían mantener entre las participaciones y las asignaciones del FAISM debido a que, en teoría, la asignación de dichos fondos responde a los criterios resarcitorios y compensatorio respectivamente; sin embargo, “la discrecionalidad con que se asignan (FAISM) responde al poder de negociación económico, la pertenencia al mismo partido político entre presidente municipal y el gobernador del estado, y a la importancia electoral del municipio”.¹³⁷ Por otro lado estos autores comentan que el FAIS fue diseñado de manera aislada y no como parte de una estrategia integral que tomara en cuenta el sistema completo de transferencias.¹³⁸

¹³⁷ Hernández y Jarillo, *op. cit.*, p. 28.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 29.

Gráfica 3.5

Evolución de los rubros que incluyen el concepto de egresos (servicios personales, servicios generales, obra pública, materiales y suministros, adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros egresos) de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)



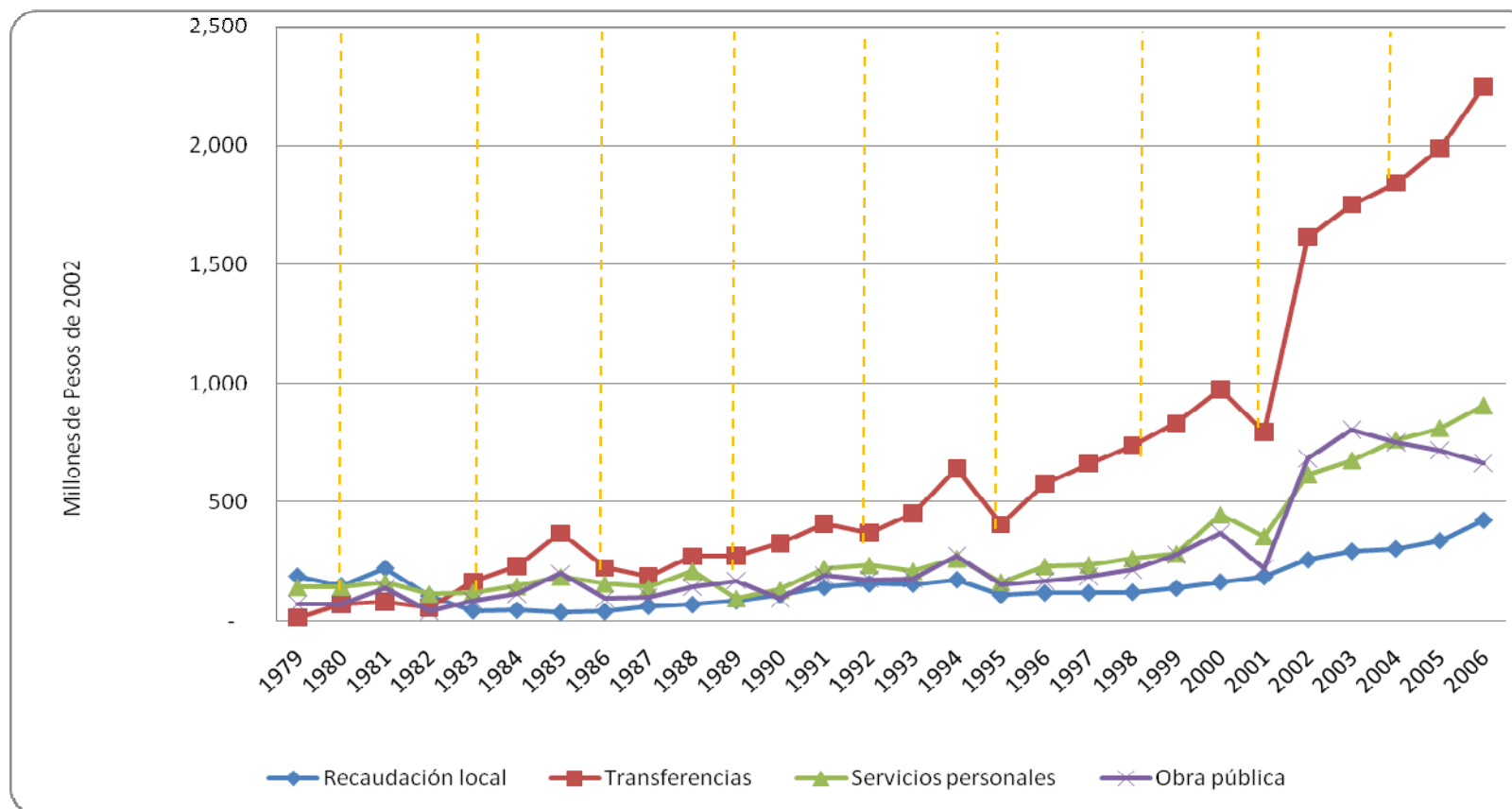
Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

En la gráfica 3.6 se observa que las transferencias han aumentado en gran proporción; el aumento más significativo de este rubro fue en el año 2002, dicho aumento influyó en un aumento también significativo en inversión en obra pública. Sin embargo, aunque el monto por transferencia ha continuado en una tendencia a la alza, no ocurre lo mismo con la inversión en obra pública, la cual ha disminuido. En su lugar, el rubro de servicios personales es el que más ha aumentado de los egresos en los últimos años, financiados básicamente por las transferencias, ya que, como se observa, la recaudación local es insuficiente aun para cubrir estos gastos; la brecha entre el rubro de la recaudación local y el de gastos por servicios personales se ha hecho mayor desde mediados de la década de los noventa.

Nuevamente se confirma que el incentivo económico que generan las transferencias no está enfocado a aumentar la recaudación local, y no se enfoca a mejorar, y mucho menos en forma significativa, el porcentaje relativo de la inversión en obra pública comparado con los gastos por servicios personales. Asimismo, se distingue una gran brecha entre recaudación local y transferencias, por lo que se puede constatar que los incentivos para mejorar la autonomía fiscal se ven opacados porque el monto es poco relevante dentro del total de ingresos del municipio. Ésta puede ser una de las causas por las que no existe un esfuerzo fiscal de parte de las autoridades municipales, además de que sí puede "costarle" políticamente muy caro si deciden aumentar el monto de lo recaudado localmente.

Gráfica 3.6

Evolución de la recaudación local, las transferencias, los servicios personales y la obra pública de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)



Fuente: Elaboración propia con base en 1) Finanzas públicas municipales, 1979-1988, México, INEGI y 2) Finanzas públicas municipales, INEGI...

En esta gráfica 3.6 se señalan con líneas verticales los años de elecciones municipales, los cuales son: 1980, 1983, 1986, 1989, 1992, 1995, 1998, 2001 y 2004. Si se analiza por periodo gubernamental se observa que, generalmente, los municipios de Yucatán han recibido más transferencias un año antes de las elecciones, y se observa que esto ha conllevado a una mayor aplicación de las mismas en inversiones en obra pública; sin embargo, como se mencionó anteriormente, el rubro de obras públicas no ha sido significativamente mayor al rubro de servicios personales, y en los últimos tres años incluso el primero es menor que el segundo rubro.

Por otro lado, se esperaría que el municipio, que mayor monto de aportaciones ha recibido, sea el que más ha podido mejorar su desarrollo; sin embargo, esto no es así. La correlación entre lo que cada municipio de Yucatán ha recibido por concepto de aportaciones per cápita de 2000 a 2005, y lo que ha mejorado en términos de Índice de Desarrollo Humano (IDH) por ese mismo periodo, es de -0.193 ; ¹³⁹ esto quiere decir que no se da la relación entre el municipio que más aportaciones federales per cápita ha recibido y el que más ha mejorado su nivel de desarrollo (en términos de IDH). Lo cual comprueba que las aportaciones no han incentivado hacia mejorar el nivel de desarrollo del municipio. Hernández y Jarillo (2005) comentan que el asignar de forma compensatoria las transferencias, no necesariamente ayuda a cerrar la brecha

¹³⁹ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar las aportaciones per cápita de 2000 a 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos del IDH de 2000 a 2005 provienen de: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

de desigualdad regional, porque “esto depende de la aplicación eficiente del gasto en las regiones, lo cual no es garantía con la sola aplicación con base compensatoria”.¹⁴⁰

3.6 INCENTIVOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL

DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

Después de haber presentado la estructura legal de la administración municipal, los problemas que surgen de esta estructura, como el problema de las competencias gubernamentales y el problema de las transferencias, el análisis del sistema hacendario de los municipios y la coordinación fiscal, y un diagnóstico sobre la dependencia o autonomía fiscal en los municipios de Yucatán, se presenta esta sección, cuyo propósito es concluir este capítulo con la identificación de los incentivos de tipo legal, económico y legal del diseño institucional en la administración tributaria municipal.

En este capítulo se describió la jerarquía del marco jurídico del municipio; observando que, aunque se menciona en los artículos constitucionales que el municipio es “libre”, el ámbito municipal se tiene que regir de manera indirecta o directa por las leyes de la entidad a la que pertenezca el municipio; es decir, que en situaciones como el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a contribuciones municipales y a la formulación de leyes de ingresos municipales, el municipio dependerá de la autorización o aprobación del Congreso del Estado. Por lo que se puede pensar que existe el incentivo legal de establecer

¹⁴⁰ Hernández y Jarillo, *op. cit.*, p. 1.

un municipio “libre”, pero no solidifica en el aspecto de dar las bases o facultades explícitas para saber cómo llegar a serlo; al contrario, tal pareciera que el concepto de “libre” significa realmente “semilibre”, es decir, que sí se acepta que los municipios tomen decisiones en materia fiscal en cuanto a que propongan lo que van a hacer (establecimiento de cuotas y tarifas de las contribuciones, o incluso la ley de ingresos del municipio) pero siempre a la sombra de lo que decida el Congreso del Estado. Por esto se considera que el incentivo legal para establecer el municipio “libre” es débil en su fundamentación.

Asimismo, se les da la opción a los municipios para que el estado, mediante convenio, se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales. Esto es aceptado por algunos municipios que no tienen las bases institucionales para hacerse cargo de estas funciones. Sin embargo, mientras más tiempo el estado se haga cargo, más tiempo estos municipios tardarán en fomentar el fortalecimiento de sus propias instituciones para hacerlo. De manera temporal, puede ser una buena idea establecer estos tipos de convenios, siempre y cuando, a la par, se ejecuten acciones para fortalecer las instituciones locales. Sin embargo, esto no sucede y algunos municipios, hasta la fecha, optan por establecer estos convenios. Un ejemplo de esto es el convenio que se establece para que el gobierno estatal recaude el impuesto predial que es una contribución municipal; según la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, 2 de los 106 municipios de Yucatán tenían en el año 2004 este tipo de convenio con el

estado de Yucatán.¹⁴¹ Por lo que se puede concretar que, aunque pocos municipios en Yucatán optan por este tipo de onvenios, sí existe el incentivo legal para continuar con la centralización de las funciones administrativas en materia fiscal.

Se dice que los municipios administrarán libremente su hacienda, pero los ingresos generados por la recaudación local no son suficientes y, por lo tanto, los recursos más significativos provienen de recursos federales; así que, la idea de administrar libremente la hacienda municipal queda sujeta a la dependencia financiera que se genera. De ahí se sustenta que existan incentivos contradictorios, es decir existe el incentivo legal de administrar libremente la hacienda municipal, pero en la realidad este es opacado por un incentivo económico en contra de la autonomía fiscal municipal, ya que al ser desproporcional la diferencia entre los ingresos locales e ingresos de fuentes externas, fomenta que los gobiernos municipales opten por tratar de conseguir los segundos en lugar de elevar sus recursos locales.

En relación con el problema de competencias municipales y estatales, se presentaron dos puntos de vista, el primero menciona que mediante los convenios entre municipios y estados lo que se hace realmente es fortalecer la centralización; es decir, que el estado controle y suprima las competencias de los municipios a favor de éste. El segundo punto de vista menciona que sí

¹⁴¹ Además de este dato, según esta encuesta, 90 de ellos cobraba en el año 2004 directamente el impuesto predial; 2 municipios no lo cobraban, y por 11 municipios los presidentes municipales respondieron que no sabían o no conocían la forma de cobro (un presidente municipal no respondió este indicador).

existe un problema de competencias, pero que no se trata de una lucha por el poder; al contrario, que mientras más se fortalezcan los municipios, más se fortalecen los estados a los cuales pertenecen; y que el verdadero conflicto no es entre el municipio y el estado sino que es el delimitar y aclarar las competencias, pero principalmente buscar el equilibrio de poder entre estos dos niveles. Este segundo punto de vista es el que debería prevalecer para conseguir avances en el equilibrio justo de competencias sin ocasionar el debilitamiento de un nivel a favor del otro; sino al contrario, que los dos se benefician y se fortalezcan... Claro, ese es el ideal, pero en la práctica existen casos (como el conflicto por la administración del servicio de agua potable que se dio, desde el año 2007, entre el gobierno de Yucatán y el municipio de Mérida) en los que el gobierno estatal sigue justificando hacerse cargo de la administración y provisión de determinado servicio con base en que los municipios no están preparados para ello, haciendo caso omiso a lo que estipula la Ley Suprema. En el caso del conflicto entre el gobierno de Yucatán (del PRI) y el ayuntamiento de Mérida (del PAN) que se comenta, este último solicitó al primero la devolución de la facultad de administrar y proveer el servicio de agua potable en el municipio, siendo que, además de estar establecido en la Ley Suprema como función y servicio que proporcionará el municipio (inciso a), fracción III, del artículo 115 constitucional), Mérida es el único municipio de Yucatán que no tiene a su cargo este servicio. De las respuestas que dieron funcionarios de partidos opositores, según información publicada en *La Revista Peninsular* 2009, se pueden destacar las siguientes:

- 1) Es “raro” que el ayuntamiento quiera en este periodo de gobierno municipal tener la administración de este servicio, cuando en su momento en el periodo de gobierno municipal anterior no lo demandó y hubiera sido más fácil hacer esta devolución, ya que el partido gobernante tanto en el estado como en el municipio era el mismo: el Partido Acción Nacional (PAN).
- 2) El ayuntamiento de Mérida no quiso y no pudo asumir las facultades en materia de transporte público que tenía, ¿cómo entonces, pretende asumir que tiene la capacidad para administrar el servicio del agua potable?
- 3) Este servicio es muy importante y el ayuntamiento de Mérida pretende que se le devuelva la facultad de administrarlo con la devolución de toda la infraestructura que ya tiene la JAPAY.
- 4) Se necesita la voluntad de las dos partes para lograr que el gobierno del estado transfiera esta facultad al ayuntamiento de Mérida, y si el Ejecutivo no tiene esa intención, se tiene que respetar esa decisión.¹⁴²

Obviamente, ninguna de estas razones puede estar por encima de lo que dicta la Constitución; sin embargo, es interesante comentar cada una con mayor detalle. Como se señaló, el incentivo legal indica que se debe cumplir la Ley Suprema en su artículo 115 constitucional, que menciona, en su fracción III, lo siguiente:

¹⁴² Estas razones o justificaciones, según lo descrito en esta fuente, fueron de dos regidores municipales: el Lic. Luis Vela Sosa del PRI y Jorge Vallejo Buenfil del PRD. Ver: “Acusan regidores de oposición unilateral toma de decisiones en la comuna meridana. La transferencia de la JAPAY a la comuna meridana es tema de discusión entre los regidores”, en: *La Revista Peninsular*, 10 de julio de 2009. Disponible también en <http://www.larevista.com.mx>.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...

Sin embargo, intervienen otros incentivos, más que nada de tipo simbólico relacionados con cuestiones políticas, que influyen más en permitir o no la transferencia de este servicio. Si el gobierno municipal anterior (2004-2007) no quiso, no pudo, no se acordó, no le importó, etc. demandar la transferencia de este servicio, nada tiene que ver que sea ésta la justificación para que no se cumpla con el artículo 115 mencionado anteriormente. Con respecto de la razón 2 aquí expuesta, generalmente se conoce que el gobierno municipal no quiso continuar con las facultades que tenía en materia de transporte, sin embargo, el ayuntamiento de Mérida solamente tenía la facultad de lograr el consenso con los camioneros para el alza de las tarifas del transporte público; por lo que su participación estaba en función de lograr el consenso con este grupo, siendo que éste siempre quiere elevar las tarifas y el gobierno retenerlas. El presidente municipal solicitó al gobierno estatal durante sus primeros meses de gestión que le otorgara la facultad de administrar totalmente el servicio de transporte público, y al no tener respuestas y continuar con su participación solamente para solucionar el conflicto del alza de precios a las tarifas de transporte, el Cabildo decidió devolver esa facultad parcial, la cual se considera la de mayor conflicto en la administración de ese servicio.¹⁴³ La

¹⁴³ Información obtenida a través de una entrevista con la contralora del Ayuntamiento de Mérida que se llevó a cabo en septiembre de 2008.

razón número 4 menciona que el servicio de agua es muy importante y que no es pertinente entregar toda la infraestructura relacionada con el otorgamiento de este servicio; en esto se percibe un sentido de pertenencia a algo que no es de una persona o de un grupo de personas sino de toda la comunidad; aún así, ni siquiera se ha llegado a convenir si se otorga o no la transferencia de este servicio y mucho menos en qué consistiría esta transferencia.

En la razón 5 se puede observar claramente cómo se percibe que la voluntad está por encima de la Ley, siendo que en ningún artículo constitucional se menciona que el devolver la facultad constitucional del servicio de agua se dé, siempre y cuando, el gobierno estatal así lo desee.

Este suceso ejemplifica un caso en que los incentivos en el diseño institucional de la administración municipal están siendo contradictorios. Sí, las facultades constitucionales están descritas, pero si no se reconocen, y al contrario, se toman más en cuenta otros aspectos como el conflicto político, el incentivo institucional de tipo legal estaría opacado por un incentivo de tipo económico o de tipo simbólico, y al final pareciera que el otorgar y devolver las facultades constitucionales a los municipios es opcional.

Es preocupante la percepción (si ésta es real y no sólo es para buscar una justificación) del gobierno estatal sobre la falta de capacidad administrativa del ayuntamiento de Mérida. Si esto es lo que opina el gobierno del estado de Yucatán sobre este ayuntamiento, el cual es en el que, según datos de los

Principales resultados por localidad 2005 del INEGI,¹⁴⁴ vive 42.94% de los yucatecos, tiene el nivel de marginación más bajo, el mayor número de escuelas, hospitales y, en general, cuenta con mejores servicios en comparación con los demás municipios (además de que, según el CIDE 2009, es el municipio mejor evaluado en el país en lo relacionado con la calidad con la que se publican los registros contables de la cuenta pública),¹⁴⁵ seguramente las percepciones sobre la capacidad administrativa de los demás municipios son relacionadas con la idea de peores capacidades para llevar a cabo sus funciones y demandar la ejecución de sus facultades constitucionales.

Esta percepción de que el gobierno estatal quiera “fungir” como padre de sus “hijos” (municipios), contradice de nuevo el sistema de incentivos, ya que los incentivos están dirigidos a que los municipios continúen dejando que el gobierno estatal se haga cargo de facultades que constitucionalmente les competen a éstos, pero que por pereza, comodidad, falta de iniciativa, visión a corto plazo, etc. los municipios no *quieren* hacerse cargo; y menciono *quieren* porque la idea de que los municipios no *pueden* hacerse cargo porque no cuentan con la suficiente capacidad administrativa ya se quedó paralizada en una justificación que parece eterna, como si el tiempo no brindara experiencia y los recursos no dieran oportunidad a una mayor capacitación y mejoramiento en las herramientas y mobiliarios necesarios para las funciones administrativas.

¹⁴⁴ Principales resultados por localidad, 2005. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en enero de 2009.

¹⁴⁵ La estructura de la rendición de cuentas en México (2009). Presentación pública del proyecto de investigación sobre rendición de cuentas el día 30 de junio de 2009, en la Ciudad de México. Proyecto llevado a cabo por el CIDE con el auspicio de The William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en: <http://www.rendicióndecuentas.cide.edu>. Consultado en julio de 2009.

Esto no quiere decir que no se reconozca que lograr tener una capacidad administrativa óptima y demandar las facultades constitucionales sea una tarea fácil, pero si no se dan los incentivos institucionales para llegar a ello, nunca se va a conseguir, y permanecerá por los años de los años la justificación de que los municipios no están preparados para asumir las facultades mínimas constitucionales.

Otro de los problemas relacionados con el diseño institucional de la autonomía fiscal es el problema de las transferencias; éste se fundamenta principalmente en la búsqueda del sistema tributario ideal que controle el imbalance vertical y las inequidades horizontales; sin embargo, a pesar de las ventajas que pueden traer las transferencias, pueden ocasionar que establezcan incentivos económicos en contra de la autonomía fiscal municipal. De hecho, como se observó en este capítulo, más de la mitad de los gobiernos municipales le “echan la culpa” de sus problemas económicos al limitado monto de transferencias y no a sus limitados esfuerzos por aumentar sus recursos locales. Esto también se debe a que existe un incentivo simbólico implícito y es que, si un gobierno municipal no “molesta” a su población con medidas fiscalizadoras para aumentar el cobro de sus contribuciones locales, es “premiado” por esta población como un buen presidente municipal que no permite la “presión” fiscal para cobrarles lo que otros gobierno municipales no les han demandado por medio de medidas fiscalizadoras; de esta manera, parece que el pagar las contribuciones locales se convierte en un acto

voluntario o simplemente en un acto moral, por el que una persona deja de “sentirse culpable” de no contribuir con el gasto público.

A partir de los datos analizados en este capítulo, por el lado de los ingresos se puede observar la gran dependencia financiera que tienen los municipios hacia los recursos federales y la precariedad de su autonomía fiscal, lo cual refleja una debilidad en sus instituciones municipales y representa un impedimento para su desarrollo local. Existe gran diferencia entre lo que reciben por participaciones y aportaciones federales y lo que los municipios pueden generar. El monto mayor de los ingresos propios está dado por la recaudación del impuesto predial; aun así, esta recaudación sufre de distorsiones por falta de actualización de los predios, insuficiencia para ejecutar los procesos de recaudación, control y fiscalización a los contribuyentes, etc. Adicionalmente, en los municipios más pobres la recaudación de este impuesto muchas veces es casi nula.

De hecho, con las normas de coordinación fiscal se generan incentivos legales y económicos para que los municipios mejoren la recaudación tanto del impuesto predial como de los derechos por agua, ya que estos conceptos están considerados actualmente para el cálculo de algunas participaciones como se observó en este capítulo. Sin embargo, estos incentivos muchas veces son opacados por uno más fuerte que puede ser el incentivo simbólico que tiene el municipio para no mejorar la recaudación por estos conceptos, dado que esto se considera negativo en términos del clientelismo político y puede ser usado

por los partidos opositores en las futuras campañas por la presidencia municipal.

La descentralización fiscal ha avanzado mayormente en el área del gasto;¹⁴⁶ sin embargo, este avance no ha sido paralelo en el ámbito de los ingresos. Esto ocasiona un desequilibrio fiscal entre los ingresos y los gastos tanto en el municipio como en el estado, por lo que existe una continua dependencia de las transferencias desde el centro. Lo anterior genera incentivos económicos para “gastar” lo que proviene de las transferencias sin cuidar que se cumplan objetivos como la eficiencia y la eficacia de la aplicación de los recursos; ya que también, como se mencionó anteriormente, esta aplicación de recursos se da en una base de suma cero.

Las transferencias han sido en su mayoría “etiquetadas” para evitar las prácticas discrecionales que se usaban en el pasado y para controlar o tratar de controlar que los recursos se destinen a necesidades que se identifiquen y se planeen en la comunidad. Sin embargo, esto origina que los estados y municipios tengan también poca flexibilidad para adaptar estos recursos a las necesidades particulares de la localidad. Como mencionan Díaz y Silva (2004), quizá más importante que crear fondos etiquetados que limitan la adaptabilidad a las diversas condiciones locales, sea que la transferencia masiva de recursos

¹⁴⁶ Oates (1977) menciona al respecto lo siguiente: "Sobre la conveniencia de descentralizar el gasto público existe, prácticamente, unanimidad; pero no puede decirse lo mismo de la descentralización de los ingresos." Oates, *op. cit.*; pp. XXVII.

no ha venido acompañada por un proceso de fiscalización y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.¹⁴⁷

Algunos autores han sugerido que los presidentes municipales deben prestar más prioridad a las localidades fuera de la cabecera municipal, puesto que son las más marginadas. En un análisis realizado por la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. menciona que

aun cuando los ingresos municipales han crecido en términos reales en las últimas dos décadas, esta expansión ha venido acompañada por una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos, es decir, que la tasa de crecimiento de los ingresos municipales favorece a los municipios urbanos grandes, lo cual agudiza los desequilibrios entre éstos y los municipios rurales.¹⁴⁸

Sobre este problema se puede observar que no existen los incentivos adecuados de ningún tipo (legal, económico y/o simbólico) para tratar de distribuir la poca o mucha recaudación de los ingresos locales (dependiendo del municipio de que se trate) entre sus localidades de manera equitativa, y es que de este problema se puede constatar que la distribución inequitativa que existe en el país se da primero dentro de cada municipio.

Al ser el municipio el nivel de gobierno más cercano a la población puede captar mejor la problemática real y específica que vive su localidad... esto,

¹⁴⁷ Díaz y Silva, *op. cit.*; p.7.

¹⁴⁸ Evolución de la Hacienda Municipal en México (2003). Federación Nacional de Municipios de México —FENAMM (2003). Documento para discusión. México, FENAMM.

como se señala en una información del CIDE 2009¹⁴⁹ puede ser simplemente una visión romántica, ya que, aunque se puede enumerar un sinfín de recursos no económicos o las ventajas de esta cercanía que pueden potenciar los municipios, no se niega que el recurso económico es esencial para llevar a cabo los proyectos municipales, y si los incentivos son enfocados hacia otros intereses muy poco se puede lograr para mejorar el desarrollo de la localidad.

Por el lado de los egresos, se observa que los dos rubros más importantes son servicios personales y obra pública; el monto de este último ha descendido en los últimos tres años; con lo cual existe el riesgo que al contar con menos financiamiento en obra pública se traduzca en menos infraestructura básica, y esto a la vez hace que existan menos oportunidades para acceder a un mejor nivel de vida en una localidad. Asimismo, se necesita verificar si el gasto corriente que tienen y que es casi la mitad de los egresos que realizan, es necesario y no está sobrepasando la barrera entre lo esencial y lo ineficiente; es decir, si este monto tan grande está contribuyendo en mayor proporción al fin último de todos los niveles de gobierno que es lograr una mejor calidad de vida; o si el destino de este recurso está causando una ineficiencia para lograr dicho fin, y por lo tanto el rendimiento sería más grande si se destinara a otros grupos, como a obra pública. Por todo esto, se cuestiona la autonomía fiscal del municipio.

¹⁴⁹ La estructura de la rendición de cuentas en México. CIDE...

Sin independencia financiera o autonomía fiscal no puede existir el municipio libre que se proclama en la Constitución. No se puede negar el gran avance en materia de descentralización que ha habido desde que se reformó significativamente el artículo 115 constitucional y con ello se generaron incentivos legales hacia la autonomía fiscal; desafortunadamente los incentivos de tipo económico y los de tipo simbólico para conseguir este propósito se han encaminado con mayor lentitud hacia este objetivo; más que nada los últimos que, al no surgir de las normas formales, incluyen otros intereses personales o partidistas con lo que hace que los incentivos en general sean contradictorios y con una visión a corto plazo, ya que el interés que se fomenta es solamente para el periodo gubernamental en actividad.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN YUCATÁN

En el capítulo 1 se analizó la teoría institucional, la cual señala que el diseño institucional genera incentivos que influyen en el logro de objetivos determinados. Se identificaron tres tipos de incentivos: legales, financieros y simbólicos. La incongruencia que puede existir entre estos incentivos puede ocasionar conflictos y no lograr el éxito de los objetivos planeados. En el capítulo 2 se pudo constatar la evolución que ha tenido el proceso de descentralización en México y, junto con esto, los incentivos en el diseño institucional desde 1982; de tal manera que el resultado de esta evolución se reflejó en el análisis realizado en el capítulo 3.

Asimismo, con lo expuesto en estos capítulos, se identificaron cuatro variables como elementos esenciales al momento de evaluar los incentivos que se relacionan con el objetivo de fomentar la autonomía fiscal municipal; éstas son: la *situación socioeconómica* de los municipios, su *capacidad administrativa*, el *esfuerzo fiscal* que estos municipios logren en un periodo dado, y la *vigilancia y participación ciudadana* que pueda existir en el ámbito local. El objetivo de este capítulo es analizar la autonomía fiscal municipal en Yucatán a partir de estas variables; por lo que en un principio se presentará un diagnóstico de los municipios de Yucatán para cada una de estas variables con el propósito de

fundamentar su relación con la autonomía fiscal municipal; para después determinar cuantitativamente la influencia y el peso que tiene cada una de estas variables en la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán.

Para ubicar geográficamente al estado de Yucatán, se menciona que este estado colinda al norte con el golfo de México, al este con Quintana Roo, al sur con Quintana Roo y Campeche, y al oeste con Campeche y el Golfo de México. Las coordenadas geográficas extremas del estado son: al norte 21°36', al sur 19°32' de latitud norte; al este 87°32', al oeste 90°25' de longitud oeste. Este estado representa 2.0% de la superficie del país y, según el Censo de Población y vivienda 2005 del INEGI, tiene 1'818,948 habitantes, sin embargo, 42.94% de la población habita en la capital del estado, el municipio de Mérida. Después de Mérida, los municipios con mayor concentración de la población son: Tizimín y Valladolid, con 69,553 y 68,863 habitantes respectivamente. En total, los municipios de este estado son 106.

Cabe aclarar que, aunque los municipios yucatecos forman parte del mismo estado, sufren una gran heterogeneidad en el aspecto económico, social, político y cultural. Por lo que este análisis cuantitativo refleja un panorama general del comportamiento de los municipios, según determinadas variables; sin embargo, cabe aclarar que existe la limitante de todo análisis general y global, de no reflejar la situación y características únicas de cada caso. Por lo que en este análisis no se busca homogeneizar la situación de los municipios ni hacer recomendaciones con aplicaciones generales para todos (para lo cual se

necesitaría una evaluación más profunda e individual de la situación, características y contexto de cada municipio).

4.1 NIVEL SOCIOECONÓMICO

La desigualdad que vive México se puede constatar con algunos indicadores no sólo económicos sino también sociales, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) determinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Índice de Marginación determinado por el Consejo Nacional de Población (Conapo). En el ámbito nacional, según el información del PNUD

el país alcanzó en 2005 un IDH de 0.8070 que lo coloca dentro del grupo de naciones con alto desarrollo humano (IDH igual o mayor a 0.80). Por lo que respecta a las entidades federativas, ninguna de ellas se sitúa con un nivel de desarrollo humano bajo (IDH menor a 0.50), y si bien la mayoría se sitúa en niveles de desarrollo medio (IDH entre 0.50 y 0.79), la diferencia entre las entidades con mayor y menor desarrollo es aún considerable: el Distrito Federal, con un IDH de 0.8905, tiene 1.23 veces el nivel de desarrollo de Chiapas, que registra un IDH de 0.7212.¹⁵⁰

Yucatán es una región rezagada si se compara con los demás estados del país. El IDH de Yucatán del año 2004 situó a este estado en el lugar número 20¹⁵¹ de las 32 entidades federativas, según su nivel de desarrollo humano, por debajo del promedio nacional e incluso de varios lugares de los estados

¹⁵⁰ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; p.4.

¹⁵¹ Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible también en: <http://undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>.

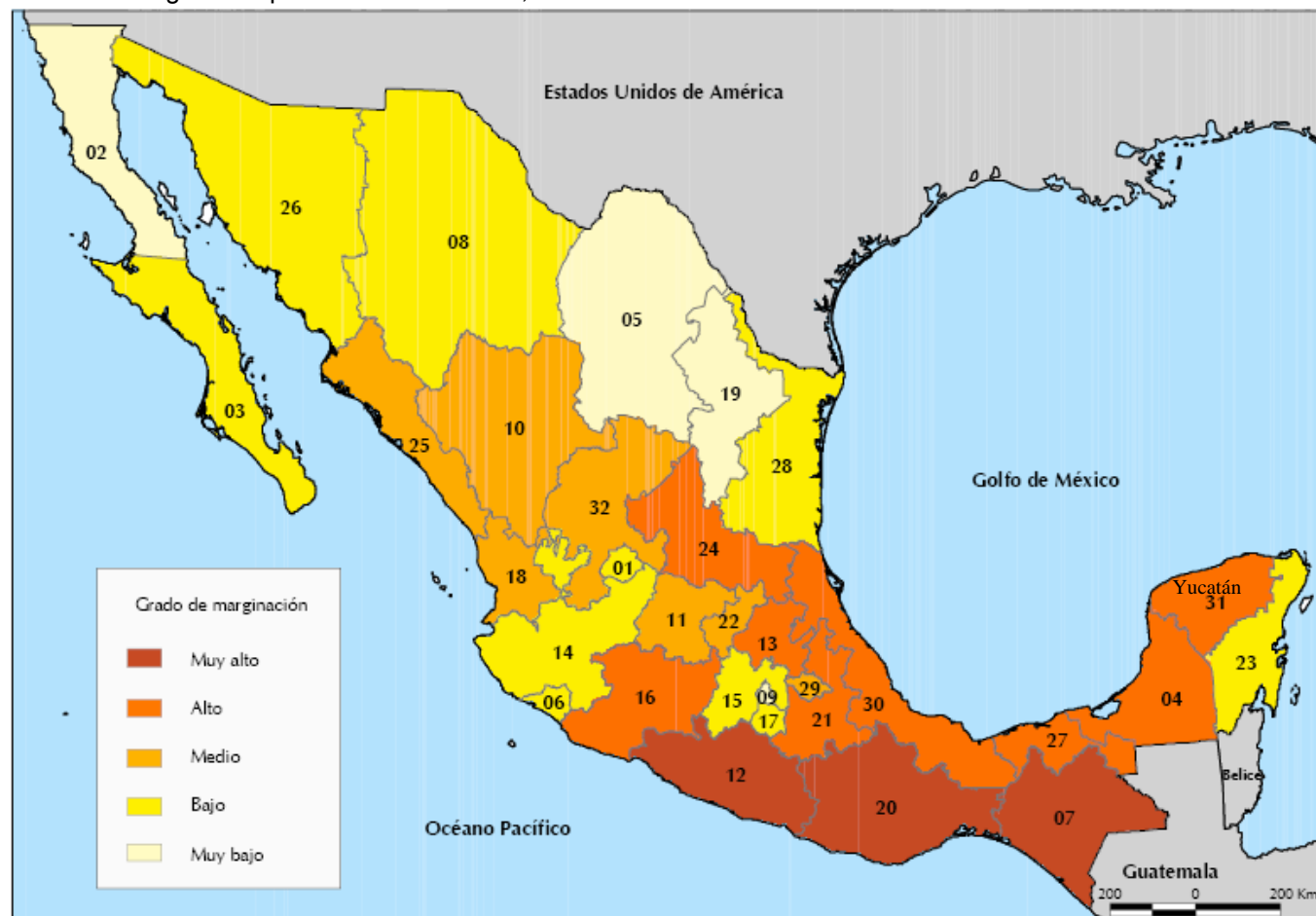
colindantes de Quintana Roo y Campeche, cuyos IDH los colocaron en los lugares 7 y 9 respectivamente.

Con respecto de los municipios del estado de Yucatán, se comprueba que el IDH está fuertemente correlacionado con el índice de marginación de la Conapo.¹⁵² Este último indicador también evalúa aspectos socioeconómicos similares, ya no para determinar el nivel de desarrollo sino para determinar su contraparte: la marginación. En la gráfica 4.1 pueden observarse las diferencias en cuanto al nivel de marginación de los estados de México, confirmándose la polarización socioeconómica que se vive en el país, principalmente entre el norte (estados con mayores niveles social y económico) y los del sur-sureste (más pobres y rezagados). Yucatán es un estado del sureste de México; es considerado como de marginación alta y ocupa el lugar 11 en el país en cuanto a incidencia de marginalidad alta o muy alta, como se observa en el cuadro 4.1.

¹⁵² La correlación de Pearson del Índice de Marginación del año 2005 y del IDH del año 2005 es de $-.924$; la cual es el resultado de una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para la primera variable provienen de Índice de Marginación 2005, Conapo...; y los datos del IDH provienen del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...

Gráfica 4.1

Grado de marginación por entidad federativa, 2005



Fuente: Índice de Marginación 2005, Conapo..., p. 57

Cuadro 4.1

Índice, grado de marginación y lugar que ocupa cada entidad federativa en el contexto nacional, 2005

Entidad federativa	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Guerrero	2.41213	Muy alto	1
Chiapas	2.32646	Muy alto	2
Oaxaca	2.12936	Muy alto	3
Veracruz de Ignacio de la Llave	1.07674	Alto	4
Hidalgo	0.75057	Alto	5
San Luis Potosí	0.65573	Alto	6
Puebla	0.63482	Alto	7
Campeche	0.55876	Alto	8
Tabasco	0.46224	Alto	9
Michoacán de Ocampo	0.45654	Alto	10
Yucatán	0.43144	Alto	11
Nayarit	0.19052	Medio	12
Zacatecas	0.15999	Medio	13
Guanajuato	0.09191	Medio	14
Durango	- 0.01884	Medio	15
Tlaxcala	- 0.12922	Medio	16
Querétaro de Arteaga	- 0.14165	Medio	17
Sinaloa	- 0.14817	Medio	18
Quintana Roo	- 0.31569	Bajo	19
Morelos	- 0.44346	Bajo	20
México	- 0.62211	Bajo	21
Tamaulipas	- 0.68338	Bajo	22
Chihuahua	- 0.68411	Bajo	23
Baja California Sur	- 0.71946	Bajo	24
Colima	- 0.73788	Bajo	25
Sonora	- 0.74955	Bajo	26
Jalisco	- 0.76871	Bajo	27
Aguascalientes	- 0.95352	Bajo	28
Coahuila de Zaragoza	- 1.13709	Muy bajo	29
Baja California	- 1.25336	Muy bajo	30
Nuevo León	- 1.32611	Muy bajo	31
Distrito Federal	- 1.50487	Muy bajo	32

Fuente: Índice de Marginación 2005, Conapo...; *op. cit.*, p. 56.

Para comparar estos dos indicadores globales se menciona que mientras que el IDH considera aspectos de salud, ingreso y educación,¹⁵³ el índice de marginación considera datos de: condición de alfabetismo, nivel educativo, condiciones y servicios de la vivienda, tamaño de la localidad, población ocupada e ingreso por trabajo.¹⁵⁴ Sin embargo, al querer resumir con un solo dato el aspecto socioeconómico de los estados y municipios del país, se puede perder el detalle de situaciones específicas. Es por ello que a continuación se presenta el análisis de los componentes que forman cada indicador, comparando la situación del país y en especial la de Yucatán.

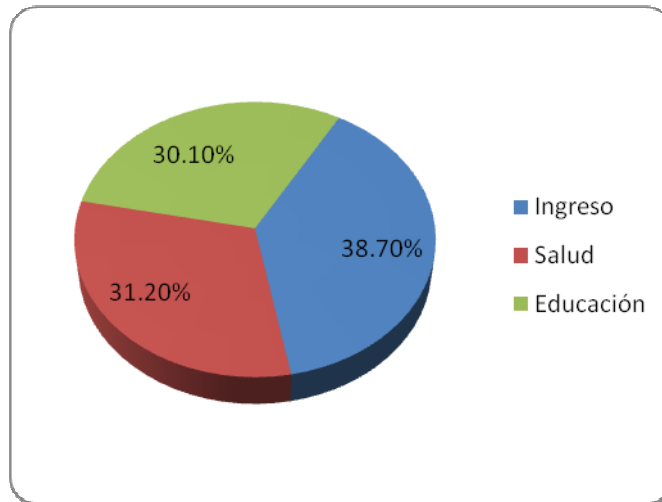
En México, el análisis de los indicadores que conforman el IDH refleja la desigualdad por cada uno de ellos: ingreso, educación y salud. Resalta con un mayor porcentaje de desigualdad el índice de ingresos. En 2005, según información del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005 del (PNUD) este índice contribuía con 38.7% de la desigualdad en el IDH (en el año 2000 este porcentaje era aún mayor: 42.7%); el índice de educación explicaba 30.1% (en 2000 explicaba 32.9%) y el índice de salud, 31.2% (en 2000 era de 24.3%). En la gráfica 4.2 se presentan los porcentajes de desigualdad del IDH durante el año 2005 por sus componentes.

¹⁵³ La metodología de este indicador se puede consultar en la Nota técnica 1. Ajuste al Índice de Desarrollo Humano para su cálculo en el ámbito municipal del documento: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...

¹⁵⁴ Para consultar la metodología para el cálculo de este indicador, ver: Índice de Marginación 2005, Conapo...; pp. 307-334.

Gráfica 4.2

Desigualdad del IDH 2005 por componentes



Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD..., p. 18.

En el cuadro 4.2 se presenta en el inciso a) una comparación entre los indicadores de ingreso, educación y salud a nivel del estado de Yucatán y en el ámbito nacional, por los años 2000 y 2004. Se observa que todos los indicadores estatales están por debajo del promedio nacional y que los indicadores de salud (tanto en el estatal como en el nacional y en ambos años) tienen el más alto valor, seguido por los de educación; los más bajos son los indicadores de ingreso. Sin embargo, el crecimiento del indicador de salud del año 2000 al 2004 (inciso b de la tabla) en el estado fue mayor (1.89%) que en el país (0.97%); por el contrario, el crecimiento del indicador de educación en ese mismo periodo fue mayor en el ámbito nacional (2.94%) que en el estado (1.33%).

Cuadro 4.2

Tabla comparativa de los indicadores del IDH, sus diferencias y porcentajes de crecimiento en el estado y en el país de 2000 a 2004

a) Indicadores del IDH de 2000 a 2004, en el estado y en el ámbito nacional.			b) Diferencias y porcentaje de crecimiento de los indicadores del IDH en el periodo 2000–2004, en el estado y en el país.					
	2000		2004		Estatal		Nacional	
	Yucatán	Nacional	Yucatán	Nacional	Dif.	% crecim	Dif.	% crecim
I. salud	0.8081	0.8172	0.8234	0.8250	0.0153	1.89%	0.0078	0.97%
I. educación	0.7995	0.8096	0.8101	0.8331	0.0106	1.33%	0.0235	2.94%
I. ingreso	0.7053	0.7380	0.7157	0.7513	0.0104	1.47%	0.0133	1.89%
IDH	0.7709	0.7883	0.7831	0.8031	0.0122	1.58%	0.0148	1.92%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del año 2000 de Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible también en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>; y del año 2004 de: Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007, PNUD...

En resumen, aunque todos los indicadores del año 2000 y del año 2004 en el estado tienen menor valor que los del ámbito nacional, se observa que el indicador de salud en el ámbito estatal ha crecido en una proporción mayor que el correspondiente al país. Lo anterior confirma los resultados obtenidos por el OCDE (2008)¹⁵⁵ referente a que Yucatán se ha convertido en un eje médico para toda la península; sin embargo, este organismo aclara que los servicios de salud del estado tienen algunas desventajas, entre las que se encuentran su alta concentración en la capital o municipios conurbanos y la cobertura limitada. Más adelante se amplía el análisis de este indicador.

Los componentes del índice de marginación, como se había señalado, son similares a los del IDH. Con el objeto de completar el análisis por componentes

¹⁵⁵ *Estudios territoriales de la OCDE, Yucatán, México* (2008). México, OCDE y Plan Estratégico de Mérida.

que se comenzó con los indicadores del IDH, en el cuadro 4.3 se presentan los indicadores o componentes por parte del índice de marginación, comparando los correspondientes al estado con los del ámbito nacional. De todos los indicadores, se destacan los de vivienda y nivel de ingresos. En promedio, los porcentajes referentes a ocupantes en viviendas sin drenaje y con hacinamiento son mayores en Yucatán que los correspondientes al ámbito nacional; sin embargo, el porcentaje de viviendas con piso de tierra es 18% menor en Yucatán que en el país. Con relación al ingreso, el porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos es mayor en 11% en Yucatán que en el ámbito nacional.

Debido a la heterogeneidad socioeconómica entre las entidades de México, el promedio nacional como tal no refleja las diferencias tan grandes que hay entre el norte y el sur-sureste de México. Los casos extremos de falta de desarrollo humano y marginación ilustran la desigualdad de oportunidades que hay en el país. Pero cuando esta desigualdad se compara entre los municipios y delegaciones de México, esta diferencia es mucho mayor. Con respecto al IDH de 2005, por ejemplo,

la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, obtuvo el mayor IDH (0.9510), mientras que el municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero, presentó los menores valores de este indicador (0.4354). Esto establece una diferencia en desarrollo de 2.18 veces entre la delegación capitalina y el municipio mencionado, semejante a la que existe entre Estados Unidos y Zambia.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; p. 5.

Cuadro 4.3

Comparación de los indicadores del índice de marginación 2005, en el estado y en el país

Datos	Total nacional	Total estatal		Observación
Población	105,863,482	1,818,948		La población de Yucatán representa 1.7% de la población total del país
Datos	Promedio nacional	Promedio estatal	Diferencias	Observación
Porcentaje de la población que es analfabeta	17%	18%	1%	El porcentaje de la población analfabeta es mayor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de la población sin primaria completa	39%	44%	5%	El porcentaje de la población sin primaria completa es mayor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje	10%	29%	19%	El porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje es mayor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	5%	4%	-1%	El porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica es menor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de viviendas con hacinamiento	51%	62%	11%	El porcentaje de viviendas con hacinamiento es mayor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra	25%	7%	-18%	El porcentaje de viviendas con piso de tierra es menor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional
Porcentaje de la Población con ingresos menores a dos salarios mínimos	67%	78%	11%	El porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos es mayor en Yucatán que el porcentaje promedio nacional

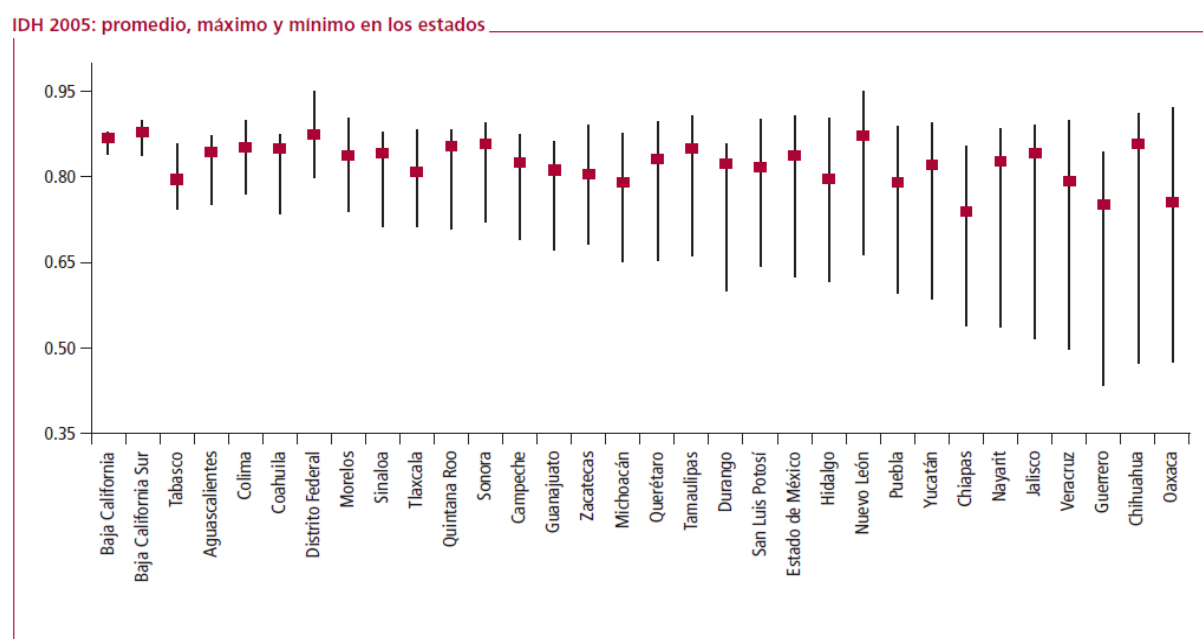
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...; y Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Versión 2007. Segob e Inafed.. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>. Consultado en julio de 2008.

Si se limita la comparación entre los municipios dentro de cada estado, las desigualdades persisten. De hecho, según la información proporcionada por el PNUD, en 2005 la desigualdad en el interior de cada estado explicó 72.4% de la desigualdad del IDH nacional, y sólo 27.6% correspondió a la desigualdad entre

las entidades federativas.¹⁵⁷ En la gráfica 4.3 se observa la desigualdad en IDH entre los municipios de cada estado, es decir, la brecha por diferencias en el interior de cada entidad.

Gráfica 4.3

IDH 2005: promedio, máximo y mínimo en los estados



Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; p. 14.

La gran desigualdad que se vive dentro de cada estado repercute obviamente en la calidad de vida ofrecida a los habitantes de los municipios más rezagados. Yucatán no es la excepción: este estado tiene 106 municipios dentro de los cuales se encuentran características muy diferentes entre sí. Según el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012,¹⁵⁸ de los 106 municipios sólo Mérida tiene un alto grado de

¹⁵⁷ En 2000 estos porcentajes eran de 64.10% atribuible a las diferencias del IDH registradas en el interior de cada estado y 35.90% correspondía a las diferencias entre los estados. Es decir que del 2000 al 2005, la desigualdad medida por el IDH se concentró aún más en las desigualdades entre los municipios de cada estado. Ver: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; pp. 20-23.

¹⁵⁸ Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012. México, Gobierno del Estado de Yucatán. Disponible también en: <http://www.yucatan.gob.mx>.

urbanización. De los 105 restantes sólo 12 cuentan con 15,000 habitantes o más (a los cuales se les considera ciudades, según el artículo 12 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán); es decir, que la gran mayoría de los municipios de Yucatán tienen características rurales. Asimismo, la alta concentración de la población en Mérida y los municipios cercanos a éste hace que la marginación y los desequilibrios regionales existan principalmente en aquellos municipios que se encuentran fuera del área de influencia metropolitana.

Yucatán es una entidad federativa que demuestra contrastes regionales notables. Según datos del Conapo, 69 de los municipios de Yucatán tienen grado de marginación “alto”, en tanto que otros seis alcanzaron el nivel de “muy alto”, contra sólo cuatro en condiciones de marginación baja, y una en la mínima (cuadro 4.4); se observa que Mérida es el único municipio que tiene un grado de marginación muy bajo.

Cuadro 4.4

Número y porcentaje de municipios de Yucatán según grado de marginación

Número de municipios	Grado de marginación	% del total de municipios
6	Muy alto	5.66%
69	Alto	65.09%
26	Medio	24.53%
4	Bajo	3.77%
1 (Mérida)	Muy bajo	0.94%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...

Para analizar con mayor detalle las grandes diferencias referentes al grado de marginación dentro de este estado, se presenta en el cuadro 4.5 la clasificación de los municipios según su tamaño y grado de marginación en el año 2005. En este cuadro se observa que la mayoría de los municipios, 42 de los 106, son pequeños y rurales con un alto o muy alto grado de marginación; aunque es un número considerable de municipios, la población que habita en ellos representa el 17% de la población total del estado. Sin embargo, si se considera la población de todos los municipios que están con un grado de marginación alto o muy alto, el porcentaje es de 32% del total de población. Por otro lado, los municipios con un grado de marginación media son 26 de los 106 municipios y en éstos vive el 16% de la población total del estado. Sólo cuatro municipios de los 106 tienen bajo o muy bajo grado de marginación (incluido al municipio de Mérida); sin embargo, la población de estos municipios representa 52%.

Cuadro 4.5

Clasificación de los municipios de Yucatán según su tamaño y grado de marginación en el año 2005

Tamaño/grado de marginación	Alto y muy alto	Medio	Bajo y muy bajo
Municipio grande (población superior a 100 mil habitantes)	-----	-----	Mérida (781,146/1)
Municipio medio (población entre 50 y 100 mil habitantes)	Tizimín (69,553/4)	Valladolid (68,863/3)	Kanasín (51,774/2) Umán (53,268/2)
Municipio semirural (población entre 15 y 50 mil habitantes)	Halachó (18,125/4) Hunucmá (28,100/4) Maxcanú (20,830/4) Oxkutzcab (27,084/4) Peto (22,386/4) Tecoh (15,438/4) Tekax (37,454/4) Chemax (30,023/5)	Izamal (24,334/3) Motul (31,547/3) Ticul (35,621/3) Tixkokob (16,151/3)	Progreso (49,454/2)
Municipio pequeño y rural (población menor de 15 mil habitantes)	Cantamayec (2,283/5) Chankom (4,340/5) Mayapán (2,972/5) Tahdziú (3,891/5) Yaxcabá (13,909/5) Abalá (5,976/4) Akil (9,765/4) Bokobá (1,958/4) Buctotz (8,379/4) Calotmul (3,839/4) Cansahcab (4,738/4) Cenotillo (3,540/4) Cuncunul (1,503/4) Cuzamá (4,800/4) Chacsinkin (2,577/4) Chapab (2,922/4) Chichimilá (7,439/4) Chikindzono (4,045/4) Chumayel (2,937/4) Dzán (4,587/4) Dzemul (3,263/4) Dzitás (3,443/4) Dzoncauich (2,782/4) Espita (14,432/4) Hocabá (5,824/4) Hoctún (5,586/4) Homún (6,951/4) Huhí (4,497/4) Ixil (3,598/4) Kantunil (5,362/4) Kaua (2,556/4) Kinchil (5,964/4) Kopomá (2,217/4) Mama (2,697/4) Maní (4,867/4) Muxupip (2,627/4)	Acanceh (14,312/3) Baca (5,357/3) Cacalchén (6,399/3) Celestún (6,269/3) Conkal (8,495/3) Chicxulub (3,848/3) Chocholá (4,339/3) Dzilam de Bravo (2,248/3) Dzilam González (5,841/3) Mocochá (2,915/3) Muna (11,763/3) Panabá (7,543/3) Río Lagarto (3,272/3) San Felipe (1,838/3) Seyé (8,997/3) Tekantó (3,780/3) Telchac Pueblo (3,404/3) Telchac Puerto (1,626/3) Tixpéhual (5,001/3) Yaxkukul (2,656/3) Yobaín (2,056/3)	Dzidzantún (8,165/2)

	Opichén (5,619/4) Quintana Roo (965/4) Sacalum (4,272/4) Samahil (4,764/4) Sanahcat (1,526/4) Santa Elena (3,617/4) Sinanché (2,972/4) Sotutá (8,081/4) Sucilá (3,714/4) Sudzal (1,560/4) Suma (1,768/4) Tahmek (3,501/4) Teabo (5,602/4) Tekal de Venegas (2,464/4) Tekit (9,163/4) Tekom (2,933/4) Temax (6,764/4) Temozón (14,008/4) Tepakán (2,091/4) Tetiz (4,468/4) Teya (1,968/4) Timucuy (6,351/4) Tinum (9,960/4) Tixcacalcupul (6,173/4) Tixmehuac (4,329/4) Tunkás (3,421/4) Tzucacab (13,564/4) Uayma (2,997/4) Ucú (3,057/4) Xocchel (2,935/4)		
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Nota: Por cada municipio se presenta el nombre, el número de población según el Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI y el indicador de su grado de marginación (1= muy bajo, 2= bajo, 3= medio, 4= alto y 5= muy alto), de la siguiente manera: nombre (Núm. de población / indicador del grado de marginación).

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...; Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...

En los cuadros 4.6, 4.7, 4.8 y 4.9 se presenta la comparación entre el municipio con más alto y más bajo índice de marginación en el estado de Yucatán,¹⁵⁹ por los años 2000 y 2005; los cuadros 4.7 y 4.9 se presentan considerando al municipio de Mérida y los demás, sin considerarlo; esto es debido a que las características

¹⁵⁹ Ver el anexo A.1 para consultar los Índices de Marginación 2005 de los municipios del estado de Yucatán.

de este municipio son muy diferentes de la realidad que se vive en los demás, como se observa en las diversas comparaciones realizadas en este capítulo.

Cuadro 4.6

Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2005 del estado de Yucatán

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Mérida	-1.52869	Muy bajo	2319	106
Tahdziú	1.69883	Muy alto	123	1
Diferencia	189.98%		2,196 lugares	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...

Cuadro 4.7

Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2005, sin incluir Mérida, del estado de Yucatán

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Progreso	-1.17574	Bajo	2152	105
Tahdziú	1.69883	Muy alto	123	1
Diferencia	169.21%		2,029 lugares	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...

Cuadro 4.8

Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en el 2000 del estado de Yucatán

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Mérida	-1.57182	Muy bajo	2312	106
Tahdziú	1.67102	Muy alto	133	1
Diferencia	194.06%		2,179 lugares	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...

Cuadro 4.9

Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en el 2000, sin incluir Mérida, del estado de Yucatán

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Progreso	-1.29121	Muy bajo	2203	105
Tahdziú	1.67102	Muy alto	133	1
Diferencia	177.27%		2,070 lugares	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Marginación 2005, Conapo...

Como se puede observar en los cuadros anteriores, la diferencia de dos municipios incluso dentro del mismo estado es muy grande. En el año 2005, el lugar que ocupa el municipio que tiene la más alta marginación en el estado de Yucatán, Tahdziú, con referencia a la capital del estado, era casi de 190%; y dentro del contexto nacional, la diferencia era de 2,196 lugares; lo cual representa una diferencia considerable si se toma en cuenta que el total de municipios en México al 19 de mayo de 2008 era de 2,440.¹⁶⁰ Esta diferencia disminuyó relativamente muy poco, menos de 5%, del año 2000 a 2005. Después de Mérida, el municipio yucateco que cuenta con la más baja marginación es Progreso, y al comparar la marginación de este municipio con Tahdziú, la diferencia es considerable: casi 170% y de 2,029 lugares dentro del contexto nacional.

Con relación al IDH,¹⁶¹ los resultados son similares. En Yucatán, el mejor indicador de IDH lo tiene Mérida con un IDH de 0.8940, por lo cual este municipio ocupa el

¹⁶⁰ Según datos presentados en la página principal del sitio web de Inafed. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>. Consultado en abril de 2009.

¹⁶¹ Ver el anexo A. 2 para consultar los IDH 2005 de los municipios del estado de Yucatán.

lugar 22 en el ámbito nacional; por el lado opuesto, el peor IDH lo tiene Tahdziú, con un indicador de 0.5855, y por ello este municipio ocupa el lugar 2,424; la diferencia dentro del contexto nacional es de 2,402. La diferencia entre los lugares que ocupa Mérida con el que ocupa Tahdziú en el contexto nacional es aún mayor con este indicador que con el Índice de Marginación. Esto reafirma que Yucatán es un estado de gran contraste en el aspecto socioeconómico. Para conocer con mayor detalle las características de la desigualdad que se vive en el estado, se presenta un análisis sobre los niveles de ingreso, de educación y de salud en el interior del estado, con algunas referencias en el ámbito nacional.

Con respecto a la desigualdad en los niveles de ingreso, la información proporcionada por el PNUD identifica que en el país “la mayor desigualdad del ingreso se registra en un municipio con alto nivel de desarrollo humano, mientras que la distribución más equitativa se encuentra en una entidad con muy bajos niveles de desarrollo humano”.¹⁶² Esto se refleja en el municipio de Mérida, capital del estado de Yucatán, ya que este municipio tiene un alto nivel de IDH, pero, según esta información, es el séptimo municipio mexicano con mayor desigualdad en el ingreso. Además de esta desigualdad, cabe mencionar la problemática del empleo informal que existe en el estado; de acuerdo con “la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI), la PEA se incrementó en 80 mil personas entre el año 2000 y el 2006. Sin embargo, el registro de trabajadores asegurados en los sistemas de salud y pensión oficiales aumentó menos de 45 mil trabajadores...”;¹⁶³ esto indica que más de la mitad de los yucatecos que

¹⁶² Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; p. 18.

¹⁶³ Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, Gobierno del Estado de Yucatán...; p. 5.

ingresaron a la fuerza laboral en ese periodo lo hicieron de manera informal; lo cual refleja la incapacidad del mercado y del estado para brindar la oferta suficiente de trabajos dignos y mejor pagados.

Además de esta deficiencia en la oferta de trabajos formales, las diferencias entre las estructuras del nivel de salario de la PEA ocupada en Yucatán con referencia al ámbito nacional son muy marcadas. En el cuadro 4.10 y la gráfica 4.4 se presenta esta comparación. Las diferencias sobresalen porque, mientras los niveles de ingreso son bajos, el porcentaje de PEA ocupada en Yucatán es mayor que la correspondiente en el ámbito nacional; pero si los niveles de ingresos aumentan, se invierte esta relación, siendo que el porcentaje de la PEA ocupada en el país que gana mejores salarios es mayor que la población que gana estos salarios en el estado.¹⁶⁴ Es decir, que en el estado, la curva de la estructura de los niveles de salario está más aproximada a los bajos salarios que a los altos.

Cuadro 4.10

Comparación de las estructuras de los niveles de salario de la PEA ocupada, en el país y en el estado

	Hasta 1 S.M.	Más de 1 y hasta 2 S.M.	Más de 2 y hasta 3 S.M.	Más de 3 y hasta 5 S.M.	Más de 5 S.M.	No recibe ingresos	No especificado
Nacional	11.73%	20.02%	23.50%	16.96%	11.78%	8.78%	7.22%
Yucatán	19.44%	25.31%	24.16%	12.53%	8.91%	8.32%	1.33%

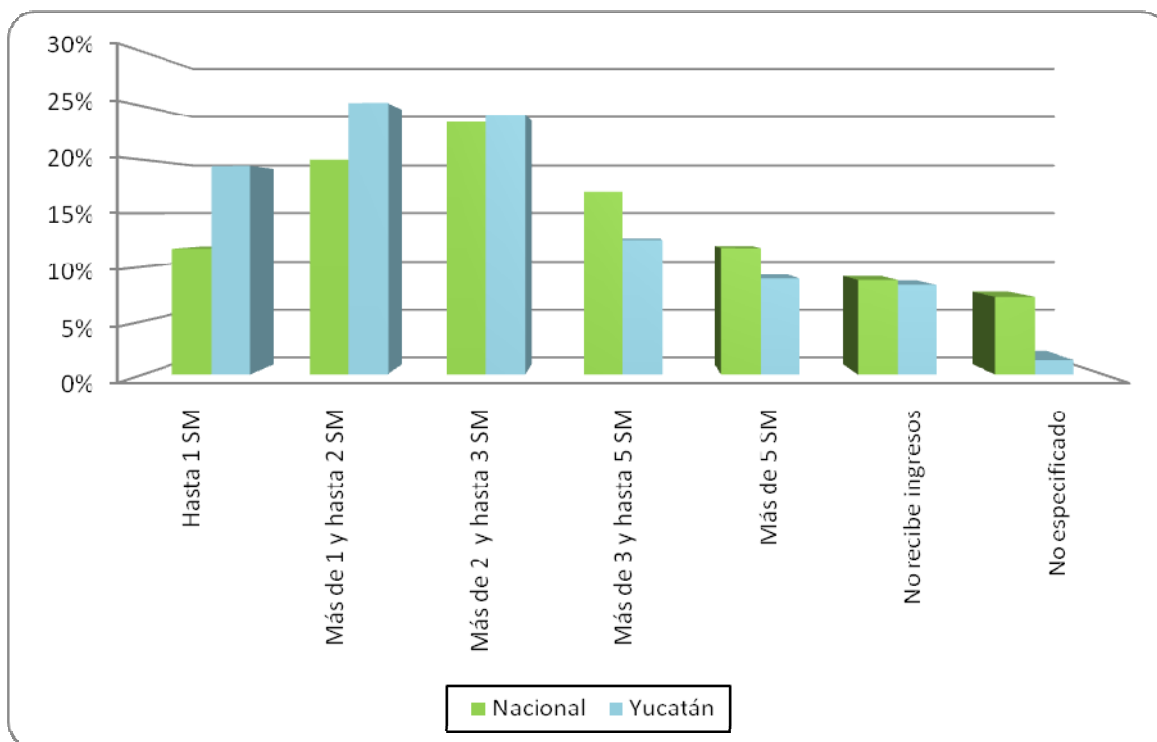
Nota: SM: Salario Mínimo.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuaderno de Información Oportuna Regional. Empleo y Seguridad Social, Núm. 97, III Trimestre de 2008. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en enero de 2009.

¹⁶⁴ Conapo indica entre sus estadísticas que cerca de 67% de la población mexicana (ya sin limitar solamente a la referencia de la PEA ocupada) percibe ingresos menores a dos salarios mínimos y en el caso de Yucatán, la cifra abarca cerca de 78% de la población. Conapo citado por "Principales datos socioeconómicos por municipio", en: Inafed...

Gráfica 4.4

Comparación de las estructuras de los niveles de salarios entre Yucatán y el ámbito nacional



Nota: SM: Salario Mínimo

Fuente: Elaboración propia con base en Cuaderno de Información Oportuna Regional. Empleo y Seguridad Social, INEGI...

Aunque se podría justificar que un peso importante para que esto suceda es que el estado pertenece al área geográfica llamada “C”, según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (por lo cual el salario mínimo en este estado siempre es más bajo que en las demás áreas, la “A” y la “B”),¹⁶⁵ en realidad existen otros factores para que esto suceda, uno de ellos podría ser la relativa baja competitividad del estado. Según datos del estudio sobre la Competitividad Estatal 2008 del Instituto Mexicano para la Competitividad, los estados del sur

¹⁶⁵ Como referencia, se menciona que los salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero de 2009 eran, para el área geográfica “C”, de \$51.95; para el área geográfica “B”, de \$53.26 y para el área geográfica “A”, de \$54.80, según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 2008. Para consultar los salarios mínimos de este año o de otros años, ver: Salarios mínimos 2009. Servicio de Administración Tributaria. Versión electrónica. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx>. Consultado en julio de 2009.

mexicano muestran una menor capacidad de insertarse al actual modelo globalizado respecto a los otros estados. Yucatán representa un grado medio de competitividad; ocupa la tercera posición de la región Sur-Sureste de México y el número 20 en el ámbito nacional (de 32 entidades federativas). Sin embargo, cabe señalar que su capital, Mérida, es considerada altamente competitiva.¹⁶⁶

Si bien el ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos del estado de Yucatán asciende a \$18,764 (el cual representa 70% del ingreso per cápita promedio nacional que es de \$28,228), este promedio no es representativo de cada municipio de Yucatán. Existen dos municipios que tienen, por mucho, mejor ingreso promedio per cápita ajustado en pesos, como se puede observar en la gráfica 4.5; sobre todo Mérida, en el que este indicador está en \$55,010.

Con respecto de la comparación de los niveles de educación entre el promedio nacional y el promedio del estado de Yucatán, se presentan en el cuadro 4.11 los datos referentes al porcentaje de la población de 5 a 15 años, dividido por grupos de edades, que asiste a la escuela. Se observa que los porcentajes de la población que asiste a la escuela en todos los grupos de edades son mayores en el estado que en el país. Sin embargo, el grado promedio de escolaridad¹⁶⁷ de la población de 15 y más años en Yucatán es de 7.6 años de escolaridad promedio

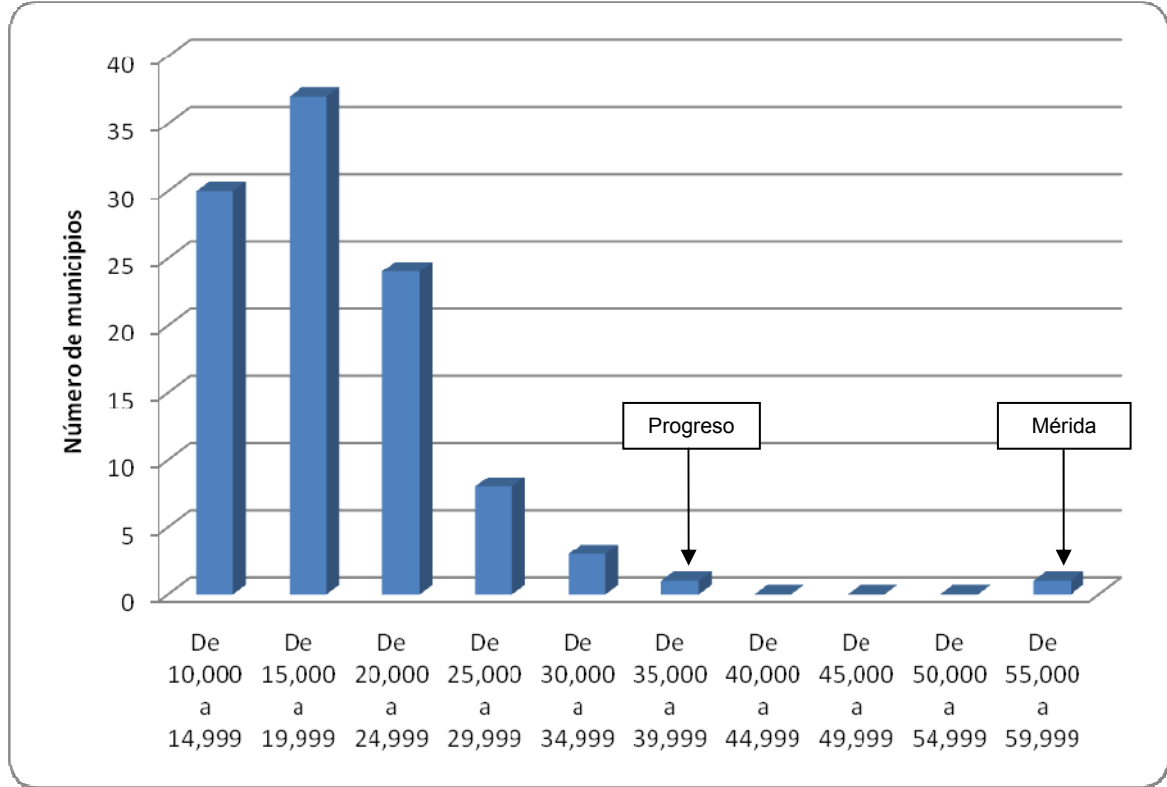
¹⁶⁶ Se menciona la competitividad como un posible factor que influye en el nivel de salario; sin embargo, el propósito de este trabajo no es afirmar o negar tal suposición. Para mayor información sobre el tema de la competitividad, ver: Competitividad Estatal 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro (2008). México, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). Disponible en: <http://imco.org.mx>. Consultado en junio de 2009.

¹⁶⁷ Principales resultados por localidad, 2005. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en enero de 2009; en dicho documento especifica que el grado promedio de escolaridad es el “resultado de dividir el monto de grados escolares aprobados por las personas de 15 a 130 años de edad entre las personas del mismo grupo de edad. Excluye a las personas que no especificaron los grados aprobados”.

y en el país es de 8.1; por ello, Yucatán ocupa la posición número 23 (de 32 entidades) en cuanto al nivel educativo (ver cuadro 4.12), lo cual contrasta la ventaja que se señalaba al principio. Es decir, si bien un mayor porcentaje de la población yucateca, comparado con el porcentaje en el ámbito nacional, entre los 5 y los 15 años de edad asiste a la escuela, esto no significa que la población yucateca a partir de los 15 años logra tener un mayor grado de escolaridad que el promedio nacional.

Gráfica 4.5

Número de municipios de Yucatán según el rango de ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de “Principales datos socioeconómicos por municipio”, Inafed...

Cuadro 4.11

Porcentaje de la población de 5 a 15 años
que asiste a la escuela 2005

Promedio	2005		
	5 años	6 a 12 años	13 a 15 años
	Total	Total	Total
Nacional	85.3	96.1	82.5
Yucatán	90.0	96.7	85.8

Fuente: Elaboración propia con base en
Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...

Cuadro 4.12

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más
años por entidad federativa

Posición	Entidad federativa	2005		
		Total	Hombres	Mujeres
1	Distrito Federal	10.2	10.5	9.8
2	Nuevo León	9.5	9.7	9.2
3	Coahuila	9	9.2	8.9
4	Baja California	8.9	9	8.8
5	Baja California Sur	8.9	9	8.9
6	Sonora	8.9	8.9	8.9
7	Aguascalientes	8.7	8.8	8.6
8	México	8.7	9	8.4
9	Tamaulipas	8.7	8.8	8.6
10	Quintana Roo	8.5	8.7	8.2
11	Sinaloa	8.5	8.5	8.6
12	Colima	8.4	8.5	8.4
13	Morelos	8.4	8.6	8.3
14	Chihuahua	8.3	8.3	8.3
15	Querétaro	8.3	8.6	8.1
16	Tlaxcala	8.3	8.5	8.1
17	Jalisco	8.2	8.4	8.1
18	Durango	8	8	8
19	Nayarit	8	7.9	8.1
20	Tabasco	8	8.3	7.8
21	Campeche	7.9	8.1	7.6
22	San Luis Potosí	7.7	7.8	7.6
23	Yucatán	7.6	7.9	7.4
24	Hidalgo	7.4	7.6	7.3
25	Puebla	7.4	7.7	7.2
26	Guanajuato	7.2	7.3	7
27	Veracruz	7.2	7.4	7
28	Zacatecas	7.2	7.2	7.2
29	Michoacán	6.9	7	6.8
30	Guerrero	6.8	7.1	6.5
31	Oaxaca	6.4	6.8	6
32	Chiapas	6.1	6.6	5.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Censo de Población
y Vivienda 2005, INEGI...

Como los demás indicadores analizados anteriormente, el grado promedio de escolaridad estatal tampoco es representativo de cada municipio yucateco. Es por ello que en el cuadro 4.13 se presenta el resumen con los tres mejores municipios y los tres peores con relación a los valores de este indicador.¹⁶⁸ Se puede observar que entre estos grupos de municipios, los mejores y los peores, la brecha es muy grande, pero destaca ante todo la capital, Mérida, que supera el promedio estatal. En el municipio de Mérida, la población cuenta con 9.5 años promedio de escolaridad, equivalente a medio año de educación media superior, en contraste con Mayapán, cuya población tiene 3.91 años promedio de escolaridad, equivalente al cuarto grado de primaria.

Cuadro 4.13

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años de los tres mejores y los tres peores valores de este indicador por municipio, comparado con el grado promedio estatal

Municipio	Grado promedio de escolaridad
Yucatán	7.59
<i>Tres mejores valores de este indicador</i>	
Mérida	9.49
Progreso	7.96
Dzidzantún	7.77
<i>Tres peores valores de este indicador</i>	
Tahdziú	3.97
Chemax	3.94
Mayapán	3.91

Fuente: Elaboración propia con base en Principales resultados por localidad, INEGI...

¹⁶⁸ Ver anexo A.3 para consultar el grado promedio de escolaridad por municipio del estado de Yucatán.

Otra confirmación de la heterogeneidad en el nivel de educación en los municipios de Yucatán, es la alta concentración que tiene el municipio de Mérida en relación con el número de escuelas; en este municipio se concentra 31.26% del total de las escuelas del estado, como se presenta en el cuadro 4.14, seguido por los municipios de Tizimín y Valladolid, con 5.57% y 5.05%, respectivamente (ver cuadro 4.15). En resumen, el municipio de Mérida concentra 27.77% de las escuelas de nivel básico del estado y 57.98% de las de nivel medio y superior. Si bien un mayor número de escuelas puede indicar mayor facilidad de acceso de este servicio para la población de un determinado municipio, esto no garantiza su inclusión a la fuerza de trabajo formal. Lo anterior está sucediendo en la capital de este estado porque, a pesar de la alta concentración de las escuelas en Mérida especialmente en educación superior, según información de la OCDE, “hay claros desajustes entre las calificaciones adquiridas en las escuelas y las exigidas en el mercado laboral”.¹⁶⁹ La mayor parte de la fuerza laboral está formada por trabajadores con nivel de educación de primaria, y los jóvenes con estudios superiores experimentan grandes dificultades para encontrar trabajo en la economía formal.

¹⁶⁹ *Estudios territoriales de la OCDE, Yucatán, México. OCDE...*

Cuadro 4.14

Concentración del número de escuelas en Mérida, por nivel de educación

Nivel	Yucatán	Mérida	%
Preescolar	997	267	26.78%
Primaria	1,423	395	27.76%
Secundaria	454	136	29.96%
Técnica	150	105	70.00%
Bachiller	205	97	47.32%
Profesional	21	16	76.19%
Total	3,250	1,016	31.26%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Segob e Inafed...

Cuadro 4.15

Concentración del número de escuelas en tres municipios de Yucatán por nivel general de educación

	Nivel básico	Nivel medio y superior	Total	%
Mérida	798	218	1,016	31.26%
Tizimín	170	11	181	5.57%
Valladolid	146	18	164	5.05%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Segob e Inafed...

En el área de salud, los hospitales, principalmente de segundo y tercer nivel,¹⁷⁰ se concentran en la ciudad de Mérida, como se observa en el cuadro 4.16. Mérida tiene 7% de los hospitales de primer nivel, 23% de los de segundo nivel y tiene todos los hospitales que existen en el estado de tercer nivel. En la gráfica 4.6 se presenta el número de municipios según el número de hospitales que tienen por nivel. En esta gráfica se puede observar que la mayoría de los municipios (54 de los 106) cuentan con un hospital de primer nivel; sin embargo, muy pocos

¹⁷⁰ El tercer nivel representa un hospital con mejor equipo, mayor comodidad y mejores instalaciones.

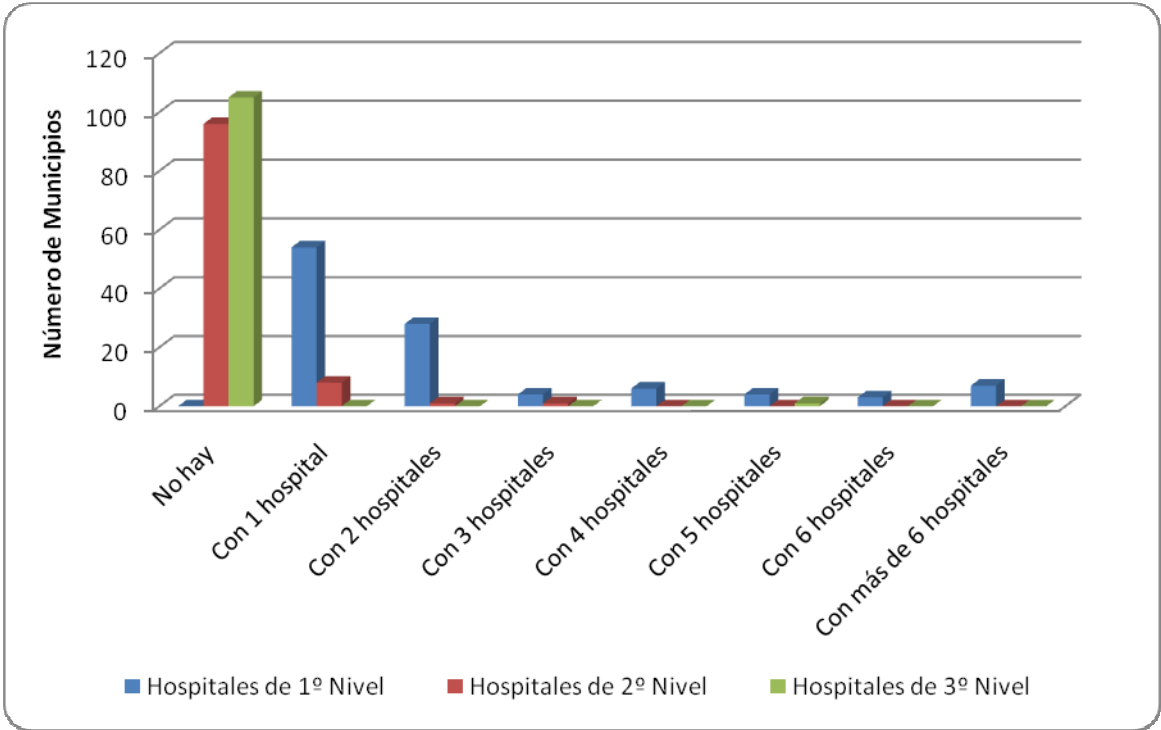
municipios cuentan con hospitales de segundo nivel y ninguno, excepto Mérida, cuenta con hospitales de tercer nivel.

Cuadro 4.16
Número de hospitales por nivel en el estado y en Mérida

	Total en el estado	Total en Mérida	%
Hospitales de primer nivel	280	19	7%
Hospitales de segundo nivel	13	3	23%
Hospitales de tercer nivel	5	5	100%
Total	298	27	9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Segob e Inafed...

Gráfica 4.6
Número de municipios según el número de hospitales que tienen por nivel



Fuente: Elaboración propia con base en datos de del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Segob e Inafed...

Una manera más directa para conocer si los servicios de salud llegan a la población es determinar el porcentaje de habitantes de cada municipio que tiene este servicio de manera pública o privada. En el cuadro 4.17 se presenta el porcentaje de la población que es derechohabiente de los servicios de salud (públicos o privados); este porcentaje en todo el estado es de 53%; sin embargo, se observa que 76 de los 106 municipios tienen un porcentaje de este indicador por debajo del correspondiente al estado. Aunque, como se mencionó anteriormente, ha existido un crecimiento en el valor del componente de salud del IDH estatal del 2000 al 2004 en relación con el correspondiente al ámbito nacional, esto no es suficiente para contrarrestar el gran rezago que existe en esta área, ya que casi la mitad de la población yucateca no cuenta con este servicio, ni de forma pública ni privada.

Cuadro 4.17

Porcentaje de la población derechohabiente de los servicios de salud (públicos o privados) por el estado y por municipio

<i>Del estado</i>	% de población derechohabiente de los servicios de salud	
31 Yucatán	53%	
<i>Del municipio</i>		
001 Abalá	41%	*
002 Acanceh	50%	*
003 Akil	19%	*
004 Baca	62%	
005 Bokobá	67%	
006 Buctzotz	75%	
007 Cacalchén	58%	
008 Calotmul	34%	*
009 Cansahcab	45%	*
010 Cantamayec	4%	*
011 Celestún	50%	*
012 Cenotillo	42%	*
016 Chacsinkín	2%	*
017 Chankom	42%	*
018 Chapab	18%	*

019 Chemax	55%	
021 Chichimilá	44%	*
020 Chicxulub Pueblo	48%	*
022 Chikindzonot	48%	*
023 Chocholá	49%	*
024 Chumayel	4%	*
013 Conkal	58%	
014 Cuncunul	48%	*
015 Cuzamá	31%	*
025 Dzán	7%	*
026 Dzemul	58%	
027 Dzidzantún	38%	*
028 Dzilam de Bravo	23%	*
029 Dzilam González	24%	*
030 Dzitás	61%	
031 Dzoncauich	24%	*
032 Espita	53%	
033 Halachó	28%	*
034 Hocabá	44%	*
035 Hoctún	35%	*
036 Homún	39%	*
037 Huhí	24%	*
038 Hunucmá	44%	*
039 Ixil	43%	*
040 Izamal	41%	*
041 Kanasín	61%	
042 Kantunil	35%	*
043 Kaua	8%	*
044 Kinchil	50%	*
045 Kopomá	46%	*
046 Mama	8%	*
047 Maní	5%	*
048 Maxcanú	43%	*
049 Mayapán	3%	*
050 Mérida	67%	
051 Mocochoá	55%	
052 Motul	49%	*
053 Muna	26%	*
054 Muxupip	71%	
055 Opichén	21%	*
056 Oxkutzcab	10%	*
057 Panabá	60%	
058 Peto	9%	*
059 Progreso	58%	
060 Quintana Roo	7%	*
061 Río Lagartos	84%	
062 Sacalum	21%	*
063 Samahil	64%	
065 San Felipe	85%	
064 Sanahcat	36%	*

066 Santa Elena	15%	*
067 Seyé	32%	*
068 Sinanché	41%	*
069 Sotuta	43%	*
070 Sucilá	59%	
071 Sudzal	14%	*
072 Suma	61%	
073 Tahdziú	0%	*
074 Tahmek	53%	
075 Teabo	6%	*
076 Tecoh	39%	*
077 Tekal de Venegas	36%	*
078 Tekantó	39%	*
079 Tekax	25%	*
080 Tekit	30%	*
081 Tekom	57%	
082 Telchac Pueblo	39%	*
083 Telchac Puerto	17%	*
084 Temax	33%	*
085 Temozón	53%	
086 Tepakán	36%	*
087 Tetiz	33%	*
088 Teya	73%	
089 Ticul	24%	*
090 Timucuy	39%	*
091 Tinum	36%	*
092 Tixcaltucupul	26%	*
093 Tixkokob	54%	
094 Tixméhuac	5%	*
095 Tixpéhual	58%	
096 Tizimín	52%	*
097 Tunkás	78%	
098 Tzucacab	15%	*
099 Uayma	66%	
100 Ucú	62%	
101 Umán	64%	
102 Valladolid	51%	*
103 Xocchel	31%	*
104 Yaxcabá	25%	*
105 Yaxkukul	47%	*
106 Yobaín	31%	*

Nota: Los municipios marcados con * tienen un porcentaje de población derechohabiente de los servicios de salud (públicos o privados) por debajo del porcentaje estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...

No cabe duda que el hecho de que un municipio esté más desarrollado que otro, se encuentre mejor socioeconómicamente, los habitantes perciban mejores ingresos y se cuente, en general, con mejor calidad de vida, influye en que los habitantes cumplan con el pago de sus impuestos, ya que tienen tanto la capacidad como posiblemente la confianza de que su contribución les retribuye en mejores condiciones de vida; esto se puede confirmar con una comparación simple entre diversas variables de la *situación socioeconómica* y la variable de autonomía fiscal. En el cuadro 4.18 se presenta esta comparación con los tres estados que tienen mayores y menores valores de autonomía fiscal (en el anexo A.4 se presenta esta relación con todos los estados del país). Se observa que las entidades con mayor autonomía fiscal tienen la tendencia de contar, relativamente, a la vez con: a) mayor indicador de IDH, b) menor índice de marginación, c) mayor grado de escolaridad, d) menor porcentaje de población que gana hasta 2 salarios mínimos, e) menor porcentaje de población analfabeta de 15 años o más y, f) menor porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada. Asimismo, se puede confirmar de nuevo la gran desigualdad y distanciamiento entre los estados del país con referencia a estas variables.

En el cuadro 4.19 se puede apreciar cómo los tres municipios con mayor autonomía fiscal (la cual es superior al promedio del estado) tienen indicadores socioeconómicos que son relativamente mejores que los municipios que tienen menores niveles de autonomía fiscal (en el anexo A.5 se presenta esta relación con todos los municipios de Yucatán).

Cuadro 4.18

Comparación entre los tres estados con mayor y menor autonomía fiscal 2005 y su relación con algunas variables socioeconómicas

Estado	Autonomía fiscal 2005		IDH 2005		Índice de marginación 2005		Grado de escolaridad 2005		% de la población con hasta 2 salarios mínimos		% Población analfabeta de 15 años o más		% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	
	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor
Promedio Nacional		5.27%		0.8070		---		8.1		45.30%		8.37%		10.14%
<i>Estados con mayor autonomía fiscal</i>														
Quintana Roo	1	0.1465	10	0.8273	19	Bajo	10	8.5	10	36.78%	15	6.58%	10	4.66%
Baja California Sur	2	0.1371	6	0.8354	24	Bajo	4	8.9	3	24.07%	5	3.62%	24	11.28%
Jalisco	3	0.1026	27	0.7684	27	Bajo	17	8.2	9	34.74%	12	5.56%	13	5.91%
<i>Estados con menor autonomía fiscal</i>														
Tabasco	29	0.0139	21	0.7822	9	Alto	18	8	20	51.97%	21	8.57%	28	22.94%
Oaxaca	30	0.0121	31	0.7397	3	Muy alto	31	6.4	31	69.65%	30	19.35%	31	26.29%
Chiapas	31	0.0096	32	0.7212	2	Muy alto	3	9	32	78.14%	32	21.35%	30	25.90%

Nota: # significa el lugar que ocupa el estado según el valor del indicador correspondiente; por ejemplo, Quintana Roo ocupa el lugar número 1 de los estados con mejor autonomía fiscal en el año 2005.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de a) Finanzas públicas municipales, INEGI...; b) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; y c) Índice de Marginación 2005, Conapo...

Cuadro 4.19

Comparación entre los tres municipios con mayor y menor autonomía fiscal 2005 y su relación con algunas variables socioeconómicas

Municipio	Autonomía fiscal 2005	IDH 2005	Índice de marginación 2005	Grado de escolaridad 2005	% de la población con hasta 2 salarios mínimos	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con hacinamiento
Promedio estatal	0.0299	0.7861	Alto	7.6	63.00	10.89	3.03	48.36
<i>Municipios con mayor autonomía fiscal</i>								
Mérida	0.2675	0.894	Muy bajo	9.49	48.87	3.82	1.70	33.60
Progreso	0.1594	0.862	Bajo	7.96	53.65	5.17	1.22	47.51
Telchac Puerto	0.1409	0.791	Medio	6.16	71.50	11.51	2.14	52.24
<i>Municipios con menor autonomía fiscal</i>								
Quintana Roo	0.0000	0.751	Alto	5.34	69.01	16.52	0.64	58.70
Uayma	0.0001	0.725	Alto	4.66	82.28	19.49	1.57	75.87
Mayapán	0.0001	0.651	Muy alto	3.91	86.95	36.35	0.55	76.49

Fuente: Elaboración propia con base en datos de a) Finanzas públicas municipales, INEGI...; b) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; y c) Índice de Marginación 2005, Conapo...

Lo visto en este apartado describe, en un primer momento, la gran heterogeneidad en el aspecto socioeconómico que existe dentro del país y dentro de cada entidad federativa, especialmente en el caso de Yucatán; además, presenta datos que indican la gran concentración del municipio de Mérida en cuando a la provisión de servicios, como los relacionados con la educación y la salud. Asimismo, justifica la relación que hay entre los indicadores de la variable socioeconómica y la variable de autonomía fiscal municipal. Más adelante, en este capítulo se presenta un análisis cuantitativo incluyendo la variable socioeconómica junto con las variables de *esfuerzo fiscal*, *capacidad administrativa* y *vigilancia y participación ciudadana* para determinar la influencia y el peso de cada una de éstas en la variable autonomía fiscal municipal.

4.2 ESFUERZO FISCAL

Los ingresos con los que cuenta un municipio como se mencionó anteriormente, están constituidos básicamente por: ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), participaciones y aportaciones. Tanto las participaciones como las aportaciones tienen su fuente en las transferencias que la federación distribuye entre los estados y los municipios. Según Sour y Girón (2007),

los principales objetivos de las transferencias que se enfatizan en la literatura son tres: a) distribuir equitativamente los beneficios generados por derramas económicas en regiones específicas hacia las demás regiones del país, b) distribuir los ingresos tributarios generados en zonas económicas con alto poder adquisitivo hacia aquellas con menores posibilidades de compra y, c) mejorar la

eficiencia del sistema tributario, balanceando la carga fiscal entre las diferentes regiones del país.¹⁷¹

Sin embargo, como se comentó en el capítulo anterior, también existe el riesgo de que generen la necesidad de dependencia en los municipios.

Al respecto, Oates (1977) menciona que en ningún caso deben prevalecer las transferencias por encima de la autonomía fiscal, sino que se debe encontrar el justo equilibrio entre esta financiación compartida y la financiación por recursos propios.¹⁷² Por su parte, Moreno (2003) menciona que la descentralización ha sido considerada como la mejor estrategia para mejorar la eficiencia en la distribución de los gastos públicos, sin embargo, las transferencias intergubernamentales pueden desincentivar los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales si los gastos públicos han sido asignados localmente, pero el financiamiento de los servicios permanece fuertemente dependiente de recursos externos.¹⁷³

En la gráfica 4.7 se puede observar que esto es precisamente lo que ha sucedido en los municipios de México; en el año 2005, los ingresos propios representaron únicamente 25%, las participaciones 41% y las aportaciones 34%. En el caso de los municipios de Yucatán, la dependencia de los recursos externos era mayor, ya

¹⁷¹ Sour y Girón, *op. cit.*; p. 5.

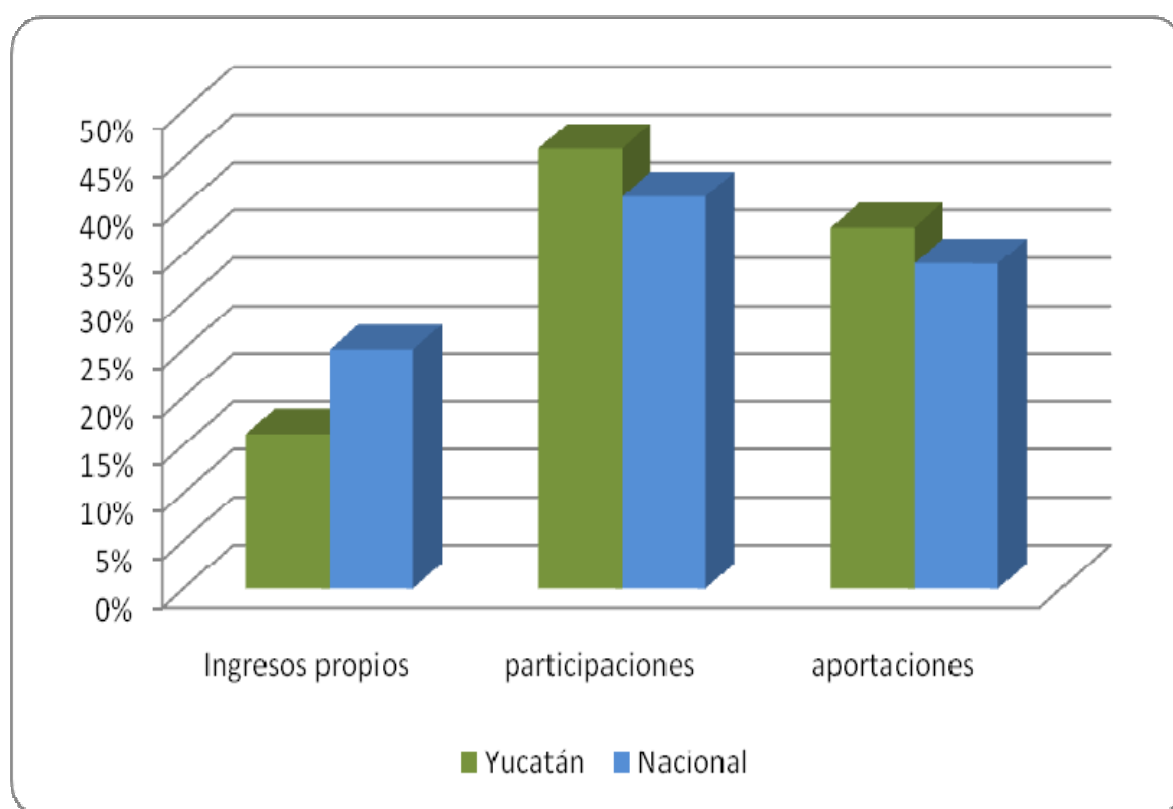
¹⁷² Oates, *op. cit.*

¹⁷³ Carlos Moreno (2003) presenta un análisis de los efectos de las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos. El argumento que intenta demostrar es que las transferencias federales han generado un fenómeno de sustitución fiscal entre los municipios, desalentando el esfuerzo fiscal local. Ver: Moreno, *op. cit.*

que la distribución era: 16% de ingresos propios, 46% de participaciones y 38% de aportaciones. En esta gráfica se observa que la recaudación municipal en Yucatán es más precaria que consideráramos todos los municipios de México. La distribución de estos recursos, por lo tanto, confirma que no se ha cumplido con el justo equilibrio entre los ingresos propios y los ingresos externos para considerar que la descentralización es usada como un instrumento de distribución eficiente de los recursos; sin embargo, la solución no es simplemente otorgar más facultades para que los municipios consigan más recursos propios, sino que es indispensable que se evalúe la eficacia de las facultades ya otorgadas.

Gráfica 4.7

Distribución de los ingresos propios, participaciones y aportaciones de los municipios de México y de Yucatán del año 2005



Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...

La finalidad de esta sección no es definir y evaluar la eficacia de estas facultades sino conocer cómo está la situación del *esfuerzo fiscal* en los municipios de Yucatán, para luego justificar su relación con la autonomía fiscal y con las demás variables que intervienen en el análisis cuantitativo. Para lo cual, para efectos de este estudio, se definirá el esfuerzo fiscal como el esfuerzo que realiza un ayuntamiento para incrementar su recaudación local por encima del incremento que exista en los ingresos totales de un periodo (2004-2006) en relación a con uno inmediato anterior (2001-2003); y se representa de la siguiente manera:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\Delta \text{ recaudación local}}{\Delta \text{ ingresos totales}}$$

Como se recordará, para efectos de este trabajo, la razón que se estableció como una variable proxy de la autonomía fiscal es: recaudación local / ingresos totales, por lo tanto, la similitud entre esfuerzo fiscal y autonomía fiscal es que en ambos se toman en cuenta los conceptos de la recaudación local e ingresos totales; sin embargo, la diferencia es que en el primero se evalúa el incremento de estos conceptos de un periodo a otro y en el segundo se evalúa su comportamiento a una fecha determinada. Ambas variables se complementan porque la desventaja de sólo tomar en cuenta la autonomía fiscal es que no se considera el avance (esfuerzo) que puede tener cada municipio en el incremento de su recaudación local de un periodo a otro sin considerar la carga histórica que conlleva.

De hecho, si se comparan estas dos variables, se puede observar que los municipios que consiguieron los diez mejores indicadores del *esfuerzo fiscal* (del

periodo 2001-2003 al periodo 2004-2006) no son los mismos que los que tienen mejores indicadores de autonomía fiscal (ver cuadro 4.20). Al primer grupo se les debería reconocer por el esfuerzo conseguido de un periodo a otro, a pesar de que históricamente no tengan un buen indicador de autonomía fiscal; y al segundo grupo se les debería exigir que mejoren continuamente sus indicadores de *esfuerzo fiscal*, a pesar de tener los mejores indicadores de autonomía fiscal. Es comprensible que, para este segundo grupo, conseguir mejorar sus indicadores de *esfuerzo fiscal* cuando ya se tienen altos indicadores de autonomía fiscal es más difícil, pero todavía es posible mejorar.

Cuadro 4.20

Municipios con mayor *esfuerzo fiscal* del periodo 2001-2003 al 2004-2006, y municipios con mayor autonomía fiscal del año 2005

Lugar	Los 10 municipios con mejores indicadores de <i>esfuerzo fiscal</i>	Los 10 municipios con mejores indicadores de <i>autonomía fiscal</i>
1°	Baca	Mérida
2°	Chikindzonot	Progreso
3°	Tepakán	Tizimín
4°	Telchac Puerto	Telchac Puerto
5°	Sinanché	Kanasín
6°	Kinchil	Umán
7°	Maní	Valladolid
8°	Cuncunul	Conkal
9°	Muxupip	Dzemul
10°	Chocholá	Oxkutzcab

Fuente: Elaboración propia con base en el cálculo de datos provenientes de Finanzas públicas municipales, INEGI...

Otros autores como Sour (2007), Moreno (2003), Raich (1997), Cabrero y Carrera (2004) han analizado y tratado de definir el concepto de esfuerzo fiscal de forma diferente. Sour (2007) realiza una revisión de las definiciones y análisis que se

han efectuado sobre el esfuerzo fiscal y lo define como la brecha existente entre la recaudación actual y su capacidad fiscal; lo cual, se puede representar con el siguiente cociente:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

La autora menciona que el problema de esta fórmula es determinar la capacidad fiscal y cita a Martínez (1997) en su intento de definir y calcular este concepto; sin embargo, el debate sobre la mejor forma de calcularlo todavía sigue vigente. Sour (2007) cita otros autores que han intentado definir o determinar el concepto de esfuerzo fiscal, en el ámbito internacional, como a Bahl (1971) y Bird (1976), quienes consideran que la capacidad fiscal está directa y positivamente relacionada con variables como el nivel de desarrollo; y para el caso de las entidades federativas de México, la autora cita a Ibarra y Alanís (2001) y Sobarzo (2003); los primeros trataron de determinar si los estados durante el periodo 1975 a 1995 se volvieron más o menos dependientes de la federación, a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y el segundo trata de estimar la capacidad y el potencial tributario de las entidades de México, para luego utilizar sus estimados como denominadores del numerador recaudación actual y así determinar la potencialidad tributaria de cada estado. Para el caso nacional, en el ámbito local la autora comenta el trabajo de Moreno (2002) quien utiliza el logaritmo de los ingresos propios per cápita como concepto de esfuerzo fiscal; Raich (2002), quien sólo estudia este concepto desde los ingresos por predial y derechos de agua para el estado de Puebla, y Sour (2004), quien analiza el esfuerzo fiscal de 155 gobiernos locales urbanos para el periodo 1993 y 2000.

Por su parte, Cabrero y Orihuela (2000) mencionan que el esfuerzo fiscal municipal por estados está relacionado con el nivel de desarrollo económico del mismo; es por eso que en sus análisis tomaron en cuenta tres variables: a) el PIB per cápita estatal, b) el impuesto predial per cápita recaudado, y c) la proporción de la población urbana estatal; los resultados arrojan que los estados que presentan simultáneamente un PIB per cápita alto y una población urbana mayor a 50%; también tienen un mayor esfuerzo fiscal por medio del indicador del impuesto predial per cápita recaudado.¹⁷⁴

Algunos de los factores que influyen para que un ayuntamiento pueda conseguir que se mejore su esfuerzo fiscal están relacionados con la confianza que los contribuyentes tienen hacia la utilización de recursos locales por parte del gobierno y la confianza que tienen también hacia las leyes. Como se mencionó anteriormente, el instrumento de la descentralización puede contribuir a que se tenga un mejor control entre los ingresos y los gastos locales, y esto a su vez repercute o debería repercutir en una mayor rendición de cuentas. Si se aprovecha esta ventaja de la descentralización y los contribuyentes perciben que el gobierno está administrando eficiente y eficazmente sus recursos, éstos cumplirán en una mayor medida con el pago de sus contribuciones. Por el contrario, si esta relación se convierte en desconfianza por parte de los contribuyentes, se esperaría que el esfuerzo fiscal disminuya o simplemente no se incremente. Así lo confirman Spicer y Ludstedt (1976) y Webley *et al.* (1991) quienes demostraron una relación positiva entre la manera de trabajar del gobierno y el cumplimiento al pago de contribuciones; los individuos pagan sus

¹⁷⁴ Cabrero y Orihuela, *op. cit.*

contribuciones porque, por un lado, valoran los bienes que el gobierno les provee, y por el otro, reconocen que sus pagos son necesarios para financiar aquellos bienes.¹⁷⁵ Por lo tanto, si un municipio no mejora su esfuerzo fiscal se tiene que tomar en cuenta que tal vez se deba a que los contribuyentes han percibido una mala administración de sus ingresos.

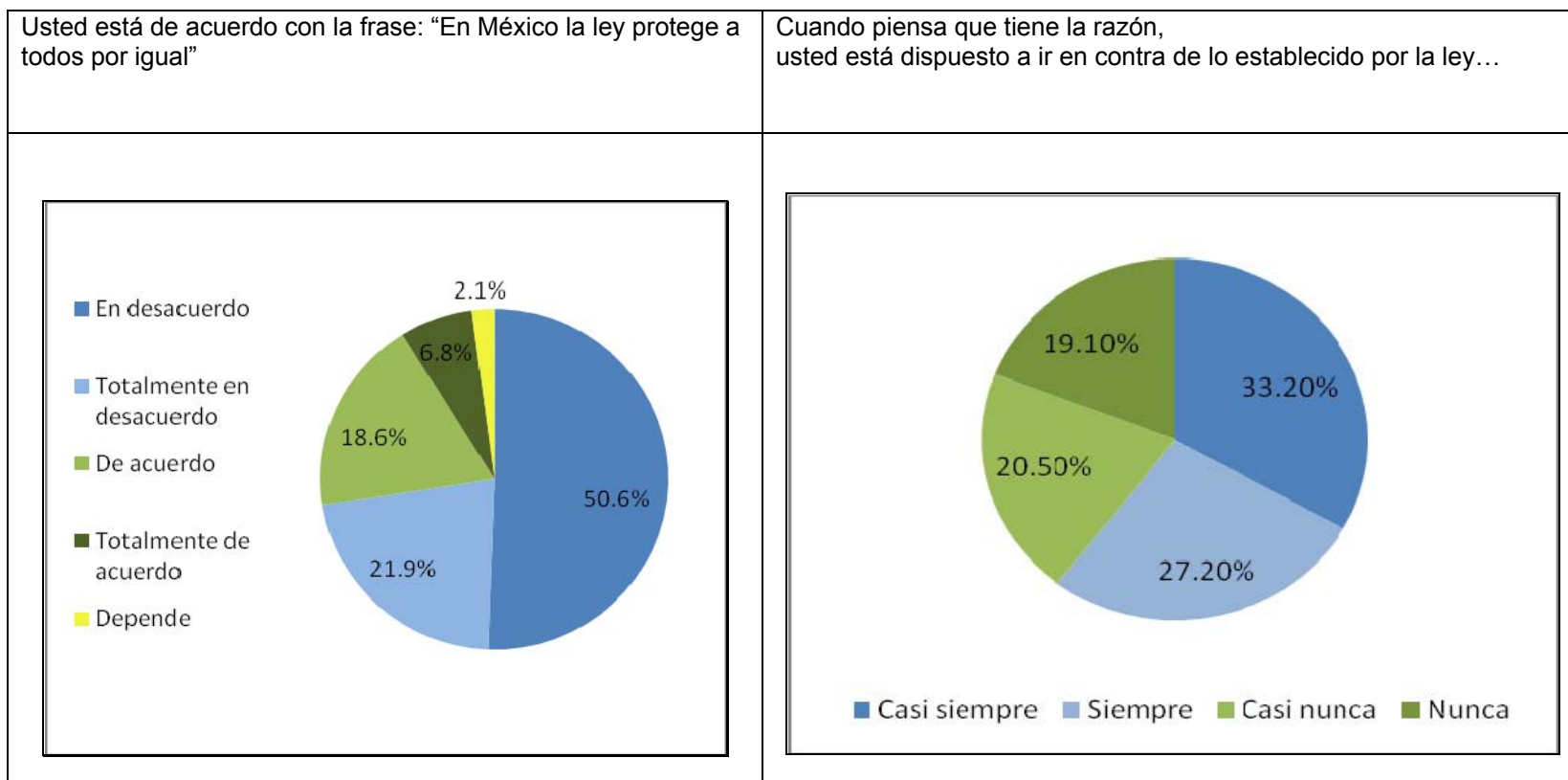
Asimismo, la desconfianza en las leyes complementa este panorama desfavorecedor al esfuerzo fiscal, y es que, según datos de octubre de 2008 de La Secretaría de Gobernación casi 60% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa, o como una simple excusa para cometer arbitrariedades¹⁷⁶ y, según datos de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano del PNUD, 72.5% de los entrevistados están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la frase “En México la ley protege a todos por igual” y 60.40% respondieron que, siempre o casi siempre, estarían dispuestos a ir en contra de la Ley cuando creen tener la razón (ver gráfica 4.8).

¹⁷⁵ Spicer y Ludstedt (1976) y Webley *et al.* (1991) citados por: Laura Sour (2005). Tax Compliance and Public Goods: Do They Really Get Along? Documento de Trabajo Núm. 165. México, CIDE; p. 3.

¹⁷⁶ La Secretaría de Gobernación, a través de su subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Daniel Cabeza de Vaca, dio a conocer este dato, el cual proviene de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2005. Fuente: “Desconfía 60% de la población de leyes en México”, en: *El Universal*, 6 de octubre de 2008. Disponible también en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/544438.html>. Consultado el 7 de octubre de 2008.

Gráfica 4.8

Percepciones acerca de la protección equitativa de la Ley y de la posibilidad de violarla, si se cree tener la razón

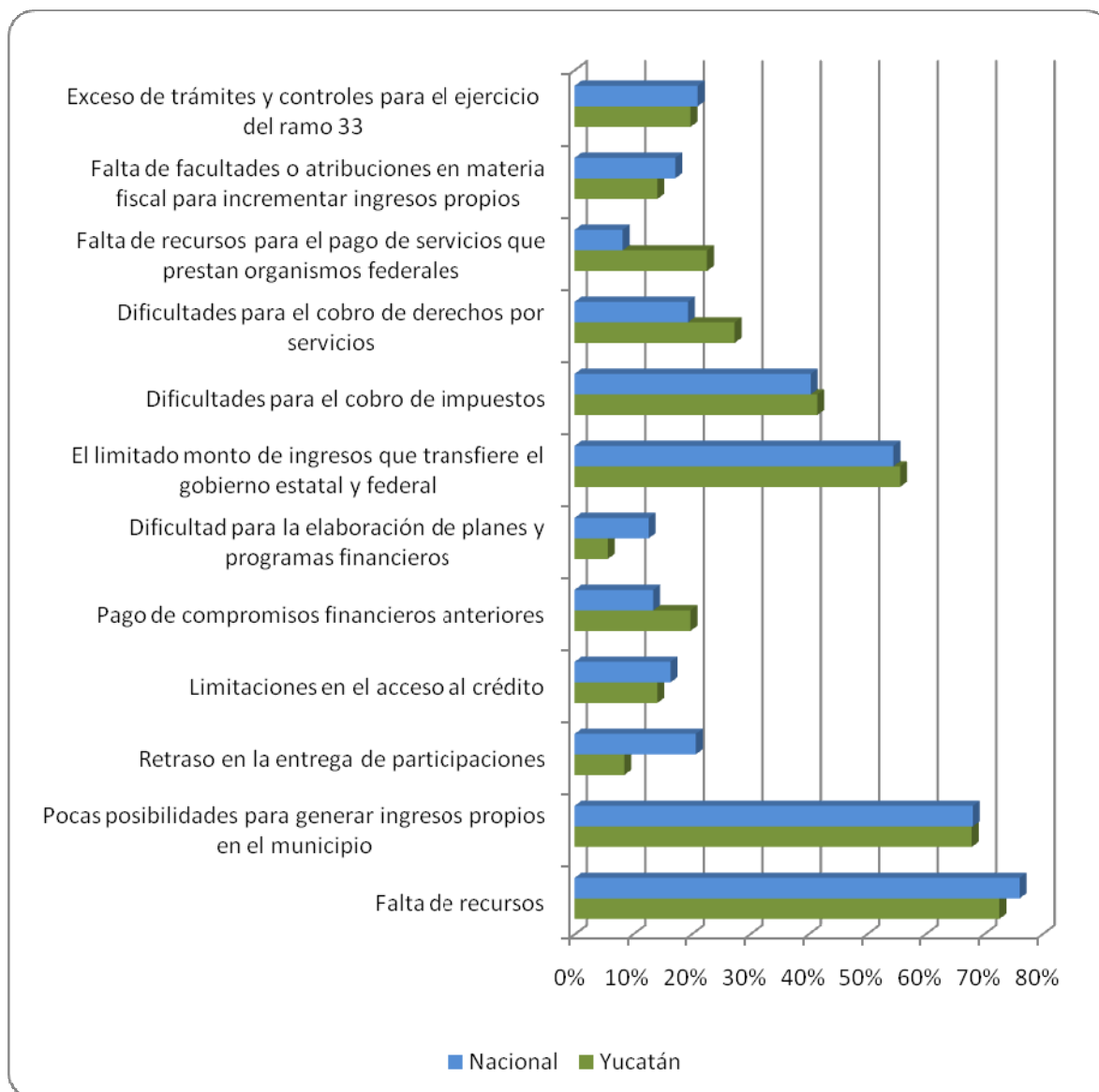


Fuente: Elaboración propia con base en Primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano, 2006. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/competividad/index.html>. Consultado en abril de 2009.

Este panorama de desconfianza en las leyes y en la utilización de los recursos públicos influye negativamente en el esfuerzo fiscal. Por supuesto que este esfuerzo fiscal se da con la participación de ambas partes: por los contribuyentes a la hora de cumplir con sus contribuciones locales, y por parte del ayuntamiento cuando se trata de rendir cuentas pero también de ejercer sus facultades de recaudar y fiscalizar el cumplimiento del pago. Con respecto de esto último, en la gráfica 4.9 se puede observar que la mayoría de los presidentes municipales, tanto en el ámbito estatal (56%) como en el nacional (55%), perciben que el principal problema económico o financiero del ayuntamiento es el limitado monto de ingresos que transfiere el gobierno estatal y federal; en comparación de sólo 14% de los presidentes municipales en el estado y 17% en el ámbito nacional, quienes opinan que el principal problema es la falta de facultades o atribuciones en materia fiscal para incrementar los ingresos propios; es decir, “culpan” más de sus problemas económicos al hecho de no contar con mayores transferencias que al hecho de no tener las facultades legales suficientes para incrementar su esfuerzo fiscal, lo cual da indicios de que sí saben que los problemas económicos no son por falta de facultades legales en materia fiscal para incrementar sus ingresos propios, pero prefieren permanecer en la dependencia fiscal y demandar más transferencias.

Gráfica 4.9

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿Cuáles son las cuatro principales problemáticas económicas o financieras de su municipio?*



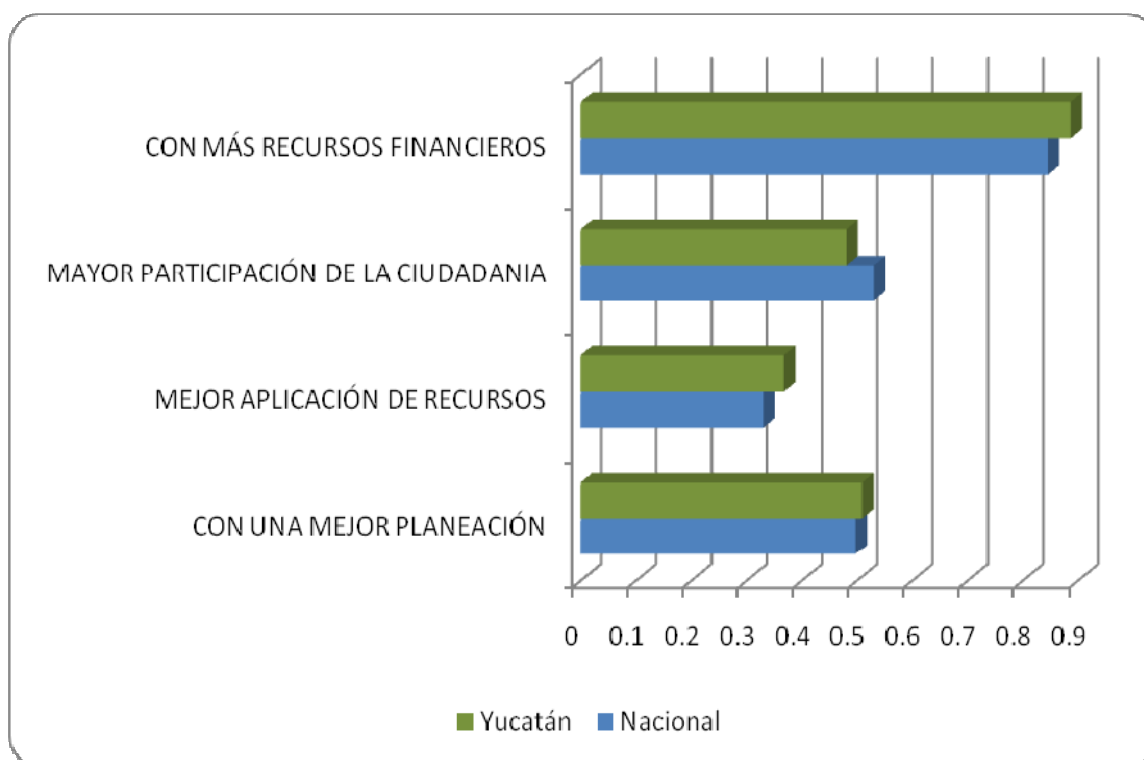
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional Indesol – INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000...

De igual forma, cuando se les preguntó a los presidentes municipales cuál podría ser una forma de resolver los problemas del municipio, la respuesta con más votos (85% en el ámbito nacional y 89% en el estado) fue que se

solucionarían con más recursos financieros, y la que obtuvo menos votos (33% en el país y 37% en el estado) fue que se solucionarían con una mejor aplicación de recursos. Esto indica que existe una preocupación mayor por obtener más recursos sin tomar en cuenta, en gran medida, la eficiencia y la eficacia de los mismos (ver gráfica 4.10).

Gráfica 4.10

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿Cómo considera que se pueden resolver los problemas del municipio?*



Fuente: Elaboración propia con base en

En resumen, en esta sección se comprueba la dependencia que tienen los municipios hacia los recursos externos, tanto los municipios de México como (y aún en mayor proporción) específicamente los municipios de Yucatán. Asimismo, se observó que los municipios con mayor *esfuerzo fiscal* de los

periodos 2001-2003 a 2004-2006 no fueron los mismos que los municipios con mayor autonomía fiscal del año 2005; por ello se deben establecer incentivos que “premien” el esfuerzo fiscal de un periodo a otro para que se reconozca a los municipios que, aún teniendo baja autonomía fiscal, han logrado mejorar la recaudación de sus ingresos propios en un periodo dado. Los incentivos que se tendrían que dar para que funcione este sistema tienen que contemplar incentivos de tipo legal, económico y simbólico, ya que, como se ha mencionado anteriormente, el establecimiento de incentivos legales no siempre tiene la fuerza suficiente para lograr los objetivos planteados. En esta sección también se analizaron los factores que pueden influir en el esfuerzo fiscal, como la confianza que tienen los contribuyentes hacia la utilización eficiente de sus recursos por parte del gobierno y hacia la aplicación justa y equitativa de las leyes; en general, existe un panorama de desconfianza en estos dos factores, lo cual puede generar que el esfuerzo fiscal de los municipios sea bajo o nulo. Asimismo, se observa que existe la percepción por parte de los gobiernos municipales que la solución de sus problemas económicos está relacionada con el aumento del monto de transferencias estatales y federales, y no tanto con el aumento de las facultades en materia fiscal para los municipios.

4.3 CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

La capacidad administrativa del personal de una entidad es la que le permite planear, organizar, dirigir y controlar¹⁷⁷ las operaciones administrativas encaminadas a cumplir con las metas y objetivos; para lograrlo con éxito se requiere al menos de tres elementos: recursos humanos (personal suficiente con conocimientos o con capacitación), recursos materiales (herramientas o equipo) y recursos económicos. Por lo tanto, en una administración municipal, la capacidad administrativa se puede evaluar a través de un análisis del grado de conocimiento o capacitación de sus funcionarios públicos, el acceso a las herramientas o equipo y la disponibilidad de los recursos económicos indispensables para cumplir, de forma eficiente y eficaz, con sus funciones administrativas.

Autores como Merino (2004), Cabrero (2004), Covarrubias (2004) y García (1997)¹⁷⁸ destacan que la descentralización de la administración federal implica el fortalecimiento de las capacidades administrativas en los ámbitos estatal y municipal. El propósito de esta sección es presentar un diagnóstico de esta capacidad de los municipios de Yucatán. Sería interesante compararla en los ámbitos nacional e internacional. Sin embargo, con respecto a este último aspecto, y hasta dónde se pudo investigar, no existen parámetros

¹⁷⁷ La planeación, organización, dirección y control son las cuatro etapas del proceso administrativo que propone Koontz, O'Donnell y Weihrich. Para más información sobre el proceso administrativo, ver: Koontz *et al.* (1983). *Elementos de administración*. 2ª ed. México, McGraw-Hill.

¹⁷⁸ Ver: Merino (2004), *op. cit.*; Enrique Cabrero (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?", en: *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, Núm. 3. México, CIDE; pp. 753-784; Covarrubias, *op. cit.* y Rodolfo García (1997). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*. Parte 2. Documento de trabajo Núm. 33. México, CIDE.

internacionales homogéneos que midan esta variable de forma constante. Por su parte, en el ámbito nacional existe el problema de la dificultad de obtener datos confiables y viables, lo cual se considera como una limitante del diagnóstico que a continuación se presentará.

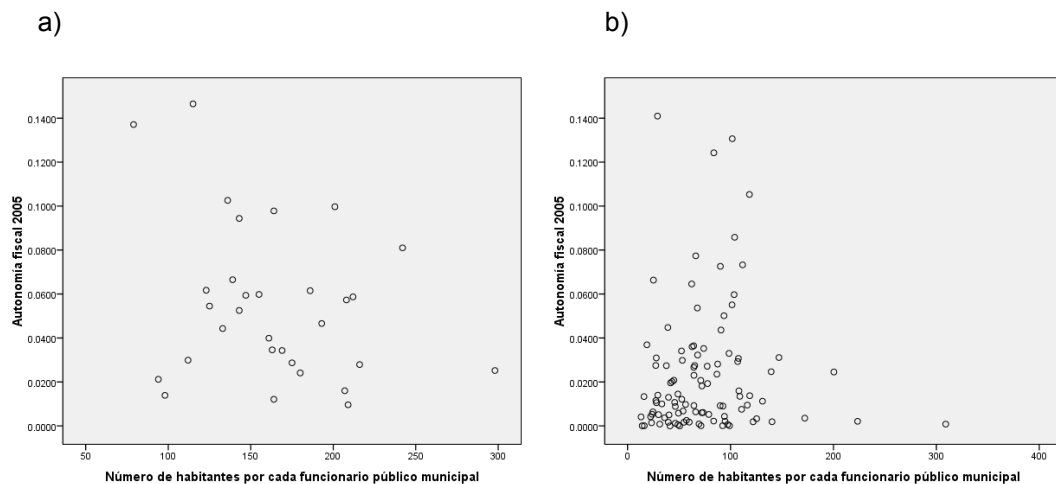
Para comenzar, está implícito en el término que para que exista la capacidad administrativa en una entidad, en primera debe existir el recurso humano; sin embargo, no está muy claro si se da una relación directa y proporcional entre el número de personal y los logros de la entidad. Para analizar lo anterior con la variable de nuestro interés, la autonomía fiscal, en la gráfica 4.11 se comparó esta variable con aquella del número de habitantes por cada funcionario municipal (sin aclarar la función específica de los mismos) mediante dos gráficas de dispersión, la primera con datos municipales por estado, y la segunda con datos de los municipios del estado de Yucatán, con el propósito de saber si puede confirmarse que un menor número de habitantes por cada funcionario municipal se traduce en mejores condiciones para tener una mayor autonomía fiscal. Los resultados de esta gráfica, junto con los resultados de las correlaciones de Pearson entre estas dos variables, y en los dos casos,¹⁷⁹ demuestran que no existe una relación significativa entre ellas; es decir, el hecho de que existan más funcionarios municipales por habitante (o viceversa

¹⁷⁹ La correlación de Pearson entre la autonomía fiscal municipal por el año 2005 y el número de habitantes por cada funcionario municipal con datos compilados por estado es de -.274 y la autonomía fiscal municipal 2005 y el número de habitantes por cada funcionario municipal de los municipios de Yucatán es de .048. Para determinar esta correlación se utilizó una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos para determinar el número de habitantes por cada funcionario municipal provienen de: Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI... y Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

que es lo mismo, un menor número de habitantes por funcionario municipal) no se traduce directa ni indirectamente en una mejora en el aspecto de su autonomía fiscal municipal.

Gráfica 4.11

Gráficas de dispersión entre el número de habitantes por cada funcionario municipal y la autonomía fiscal municipal, a) compilado por estado y b) por los municipios del estado de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Finanzas públicas municipales, INEGI...; Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...; y Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

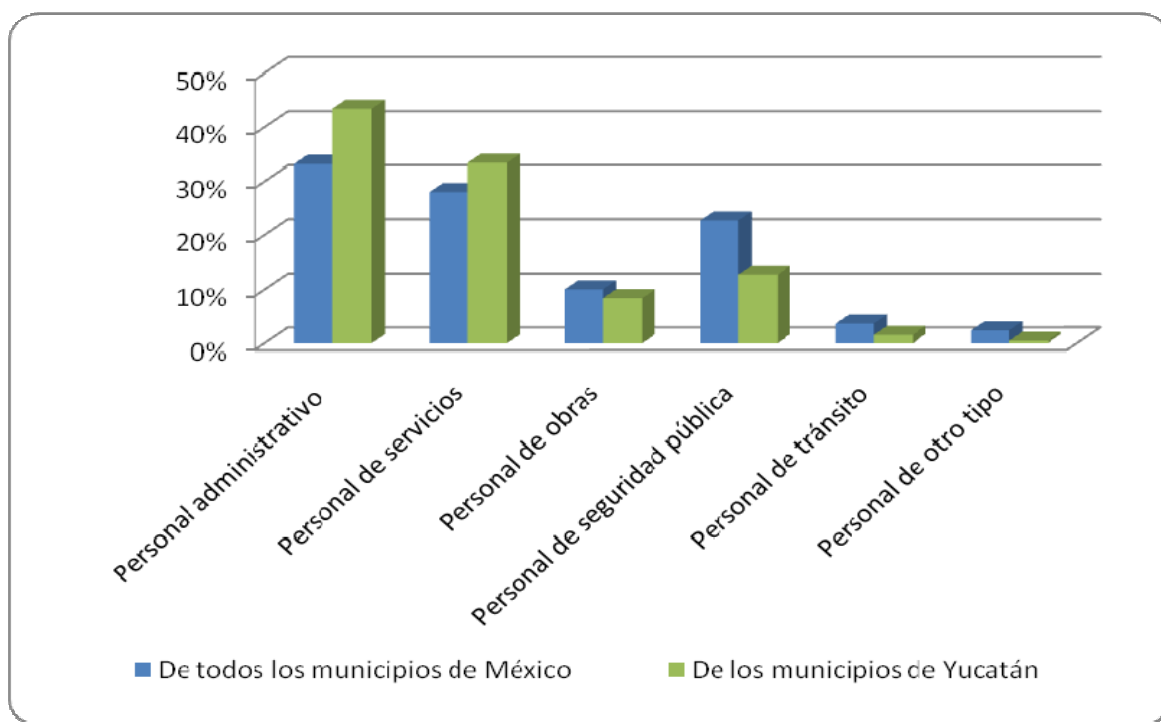
Podría pensarse que no es el número de habitantes por cada funcionario municipal sino la estructura del personal municipal lo que contribuye a mejorar esta autonomía; ya que es el personal administrativo el encargado de recaudar las contribuciones municipales y aplicar las sanciones correspondientes en su caso. Para analizar si esta relación se cumple, en la gráfica 4.12 se presentan los porcentajes por tipo de personal para los municipios de Yucatán y para todos los municipios de México. Se puede observar que el personal de tipo administrativo es mayor, de forma relativa, en los municipios de Yucatán que

en el promedio nacional, lo cual podría aparentemente ser una ventaja o representar un mayor nivel de *capacidad administrativa*; es decir, se puede pensar que a mayor porcentaje de personal administrativo del total, mayor *capacidad administrativa*, y esto, si se puede inferir más allá, traducirse en una mayor fortaleza para mejorar la autonomía fiscal del municipio, ya que una de las funciones de este personal administrativo es recaudar y fiscalizar los ingresos locales. Sin embargo, esto no es así, o no lo es si se compara el porcentaje del personal administrativo municipal y la autonomía fiscal municipal, ambas variables con datos compilados por estado y con datos de los municipios de Yucatán. Este resultado se presenta en la gráfica 4.13, en la que se observa que no existe relación significativa entre estos dos indicadores; de hecho, la correlación de Pearson entre estos dos indicadores en el caso de los datos compilados por estado es de -0.127 y en el caso de los datos por los municipios del estado de Yucatán es de -0.077.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Para determinar ambas correlaciones se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos del porcentaje del personal administrativo municipal provienen de: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Gráfica 4.12

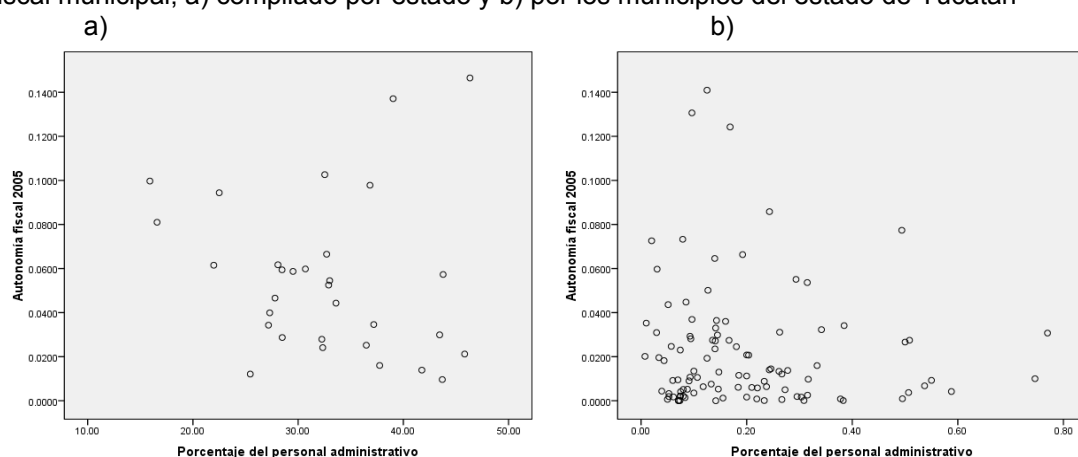
Comparación de los porcentajes por tipo de personal para los municipios de Yucatán y para todos los municipios de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Gráfica 4.13

Gráficas de dispersión entre el porcentaje del personal administrativo municipal y la autonomía fiscal municipal, a) compilado por estado y b) por los municipios del estado de Yucatán



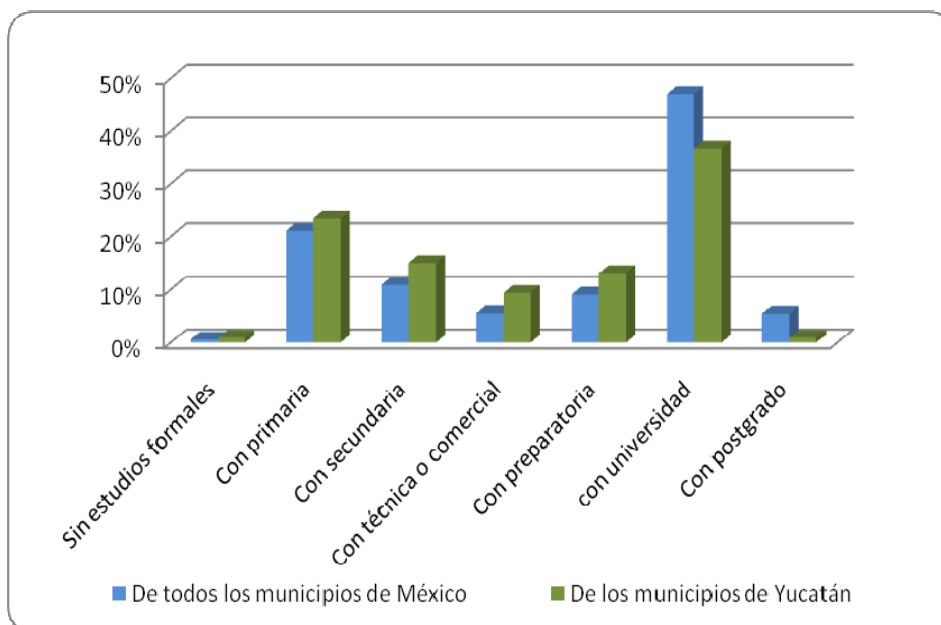
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo. y de: Finanzas públicas municipales, INEGI...

Además del número de funcionarios municipales, en el aspecto de los recursos humanos interviene el grado de conocimiento del personal. En las gráficas 4.14, 4.15 y 4.16 se presentan las comparaciones de algunos funcionarios municipales según sus niveles de estudio correspondientes al estado de Yucatán y al país. En estas tres gráficas se observa que existe, relativamente, un mayor porcentaje de presidentes, secretarios y tesoreros municipales con mejores niveles educativos en los municipios de México que en los municipios de Yucatán.

Para confirmar esto se menciona que 36.79% de los presidentes municipales en Yucatán tiene licenciatura como último grado de estudios formales, comparado con 47.10% de los presidentes municipales de todo el país con este nivel de estudios; en contraste, 21.12% de estos últimos tiene hasta el nivel de primaria comparado con 23.58% en el ámbito estatal. Por el lado de los secretarios, la brecha de esta diferencia es mayor: 49.61% de los secretarios municipales de todo el país tiene licenciatura como último grado de estudios formales y sólo 20.75% en el estado lo tiene; en comparación con 47.17% de estos secretarios en el estado que sólo llegaron a terminar la primaria, mientras que en el país es de 9.92%. En el caso de los tesoreros municipales, 50.47% de éstos en el país tiene licenciatura y sólo 26.42% en el estado cuenta con ello; pero si se observan los niveles más bajos, se invierten de nuevo estos porcentajes, ya que el porcentaje de los tesoreros municipales con nivel de primaria como último grado de estudios es mayor en el estado que en el país, con porcentajes de 25.47% y 14.29%, respectivamente.

Gráfica 4.14

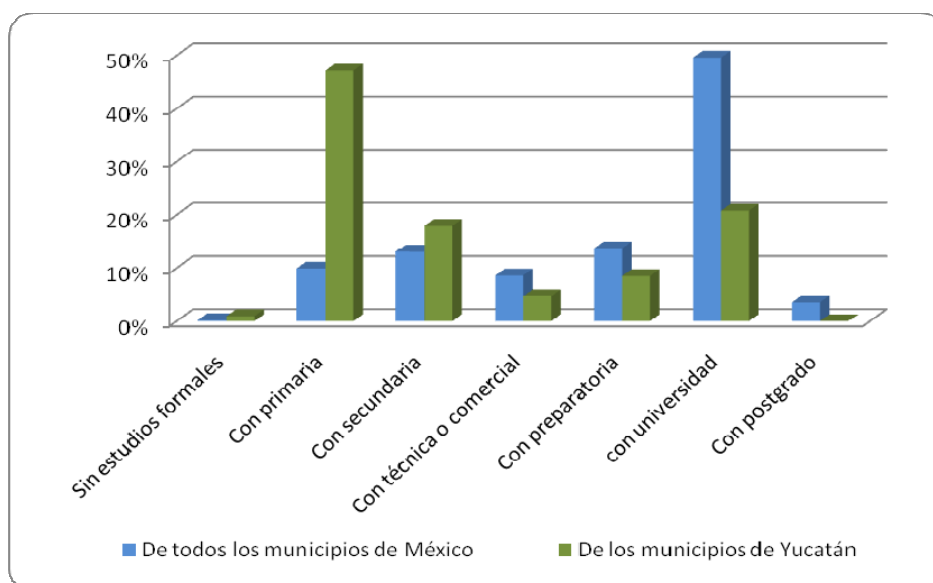
Porcentajes de los presidentes municipales según su último nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Gráfica 4.15

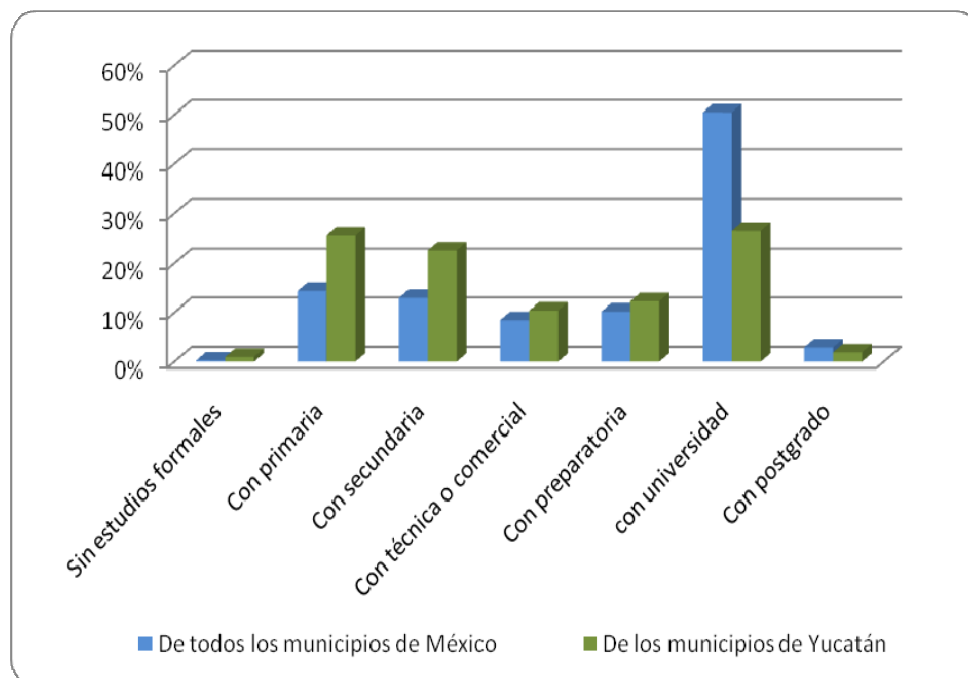
Porcentajes de los secretarios de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Gráfica 4.16

Porcentajes de los tesoreros de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Al presentar la información anterior como un porcentaje nacional no se puede precisar con claridad la situación de ventaja o desventaja que tiene Yucatán en comparación con cada estado; sin embargo, al comparar dicho porcentaje con los porcentajes de otros estados, la situación se torna aún más preocupante pues Yucatán ocupa el segundo lugar en el país, después de Oaxaca, en tener el más bajo porcentaje (29%) de funcionarios municipales principales (presidente, secretario y tesorero municipal) con nivel licenciatura o superior como último grado de estudios formales.¹⁸¹ Ver cuadro 4.21.

¹⁸¹ Según Merino (2006), la baja profesionalización de los funcionarios públicos principales en los municipios se debe a que éstos “son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía

Cuadro 4.21

Porcentaje de los principales funcionarios municipales por estado con nivel de licenciatura o superior

Nombre del estado	Porcentaje de los principales funcionarios municipales con licenciatura o superior por ese estado
Oaxaca	23%
Yucatán	29%
Puebla	38%
Chihuahua	55%
Chiapas	57%
Sonora	58%
Veracruz	59%
Coahuila	64%
Hidalgo	64%
Tlaxcala	64%
Guerrero	66%
Nuevo León	67%
Jalisco	67%
Durango	68%
Tamaulipas	71%
Michoacán	72%
Zacatecas	75%
Nayarit	75%
San Luis Potosí	76%
México	77%
Morelos	78%
Campeche	79%
Querétaro	80%
Guanajuato	82%
Quintana Roo	83%
Aguascalientes	85%
Baja California	87%
Tabasco	90%
Sinaloa	93%
Baja California Sur	93%
Colima	93%

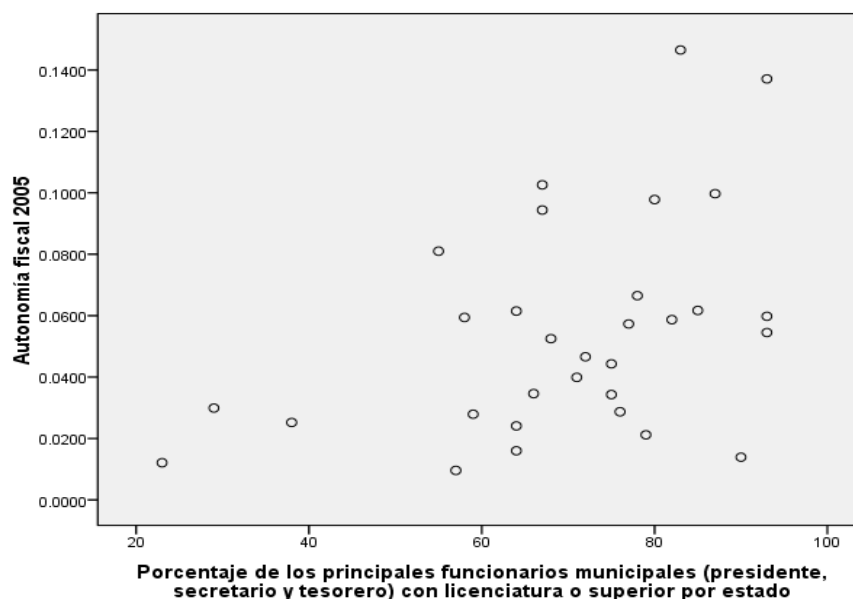
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

con los presidentes municipales, mucho más que por razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan". Mauricio Merino. "La profesionalización municipal en México", en: Mauricio Merino, editor (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, CIDE; p. 63.

Ahora, para saber si el nivel de estudios tiene o no relación significativa con la variable dependiente de nuestro interés: la autonomía fiscal, se presenta en la gráfica 4.17 el diagrama de dispersión del porcentaje de los principales funcionarios públicos municipales (el presidente, secretario y tesorero municipal) con nivel de licenciatura o superior y el grado de autonomía fiscal municipal. Estos datos se presentan compilados por estado. En la gráfica no se aprecia con claridad si existe o no relación entre estas dos variables; de hecho, la correlación de Pearson es de .428,¹⁸² lo cual indica que existe una relación media entre estas variables.

Gráfica 4.17

Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal y el porcentaje de los principales funcionarios públicos municipales (presidente, secretario y tesorero municipal) con nivel de licenciatura o superior



Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...; y en Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

¹⁸² Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos del porcentaje de los principales funcionarios públicos municipales con nivel de licenciatura o superior provienen de: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Sin embargo, la relación entre la autonomía fiscal municipal por el año 2005 y el grado promedio de estudios de los miembros del cabildo por el año 2004 es mayor, ya que la correlación de Pearson entre estas dos variables es de: 0.480.¹⁸³

Con respecto de la capacitación del personal, la mayoría de los presidentes municipales (56.81% del país y 66.98% del estado; ver cuadro 4.22) opina que esa es la principal manera en que se fomenta el desarrollo institucional en su gobierno municipal. Sin embargo, el problema que existe es que la capacitación no se puede dar de momento, es un proceso que dura todo el periodo de gobierno municipal (el cual es de 3 años en la mayoría de los municipios de México) y al finalizar el periodo probablemente los funcionarios ya estén suficientemente capacitados para llevar a cabo sus funciones administrativas, sin embargo, con el cambio de gobierno municipal no siempre permanecen en sus puestos. De hecho, según los resultados de la Encuesta sobre Capacidad Administrativa, 2009,¹⁸⁴ se observa que en 88% de los municipios de Yucatán existe una rotación igual o mayor de 80% del personal (cabe resaltar que 40% de estos municipios mencionaron que tuvieron una rotación de 100% de su personal).

¹⁸³ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos para calcular el grado promedio de estudios de los miembros del cabildo por el año 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.

¹⁸⁴ En abril de 2009 se realizó la Encuesta sobre Capacidad Administrativa a funcionarios de 84 municipios de Yucatán con el apoyo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado de Yucatán.

En cada periodo de gobierno municipal se repite esta misma historia: el personal ingresa a trabajar, se le capacita, al final del periodo el trabajador está suficientemente capacitado para desarrollar sus actividades administrativas, pero al concluir el gobierno municipal generalmente ese trabajador ya no permanece en su puesto, es decir, no se llega a aprovechar la inversión que se realiza en la capacitación de los funcionarios municipales. Este problema se agrava cuando desde el principio se contrata a funcionarios municipales con niveles de estudios formales muy bajos.

Cuadro 4.22

Números absolutos y relativos, en el país y en el estado, de presidentes municipales que a la pregunta: *¿Cómo se fomenta el desarrollo institucional en su gobierno municipal?* eligieron como primera opción cada una de las siguientes mencionadas

		<i>Nacional</i>		<i>Estatat</i>	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
	Opciones	2429		106	
1	Capacitando al personal	1380	56,81%	71	66,98%
2	Proporcionando mayor equipamiento a las áreas del municipio	448	18,44%	14	13,21%
3	Buscando asistencia técnica	224	9,22%	9	8,49%
4	Evaluando periódicamente el desarrollo organizacional	117	4,82%	7	6,60%
5	Aplicando esquemas de profesionalización	37	1,52%	0	0,00%
6	Otorgando estímulos y recompensas al personal	16	0,66%	0	0,00%
7	Otro	2	0,08%	0	0,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Para detallar con más precisión qué tipo de capacitación necesita la mayoría del personal se presenta el cuadro 4.23 en el cual se observa que los presidentes municipales, tanto del país como del estado, opinaron que las

principales áreas que se requerían reforzar eran el área técnica y el área financiera y contable, seguidas del área legal y la correspondiente a la organización y sistemas administrativos; estas cuatro áreas son las que principalmente se utilizan para llevar a cabo las funciones administrativas; esto refleja, por lo tanto, que los propios presidentes municipales consideran que les falta capacitación con respecto de esa área y es que si existe una alta rotación de funcionarios municipales siempre hará falta la capacitación de los funcionarios con cada cambio de gobierno municipal.

Cuadro 4.23

Números absolutos y relativos, en el país y en el estado, de presidentes municipales que a la pregunta: *¿Qué área era la más importante que se requería reforzar entre el personal operativo y técnico que colabora en el ayuntamiento?* eligieron como primera opción cada una de las siguientes mencionadas

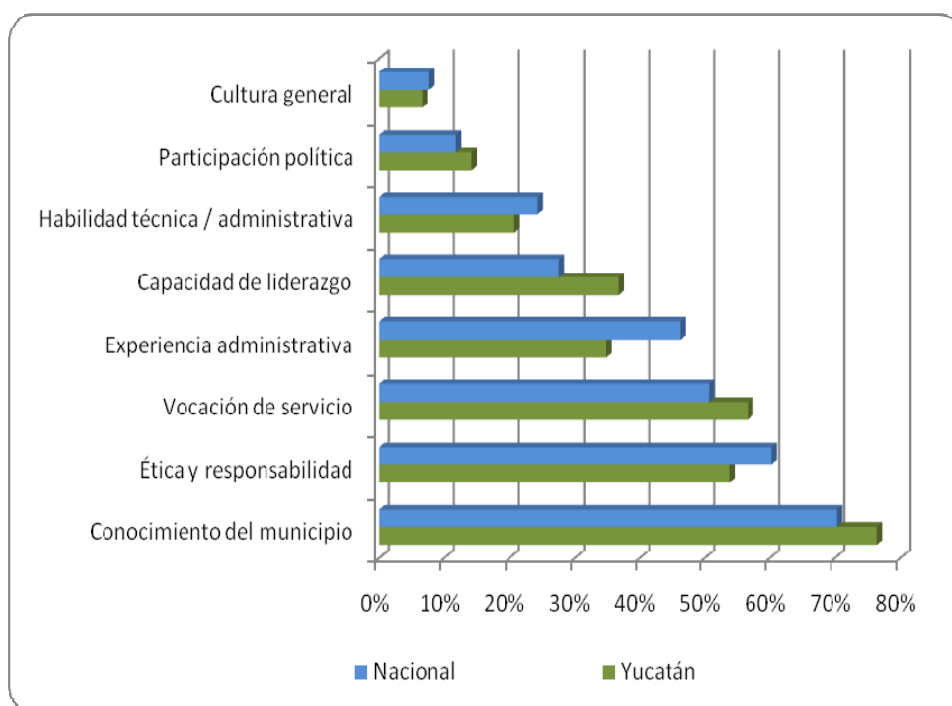
	A nivel nacional		A nivel estatal	
	Absoluto		Relativo	
Total de municipios que contestaron	2428		106	
Financieras y contables	786	32%	31	29%
Técnicas	759	31%	22	21%
Legales y normativas	279	11%	12	11%
Organización y sistemas administrativos	255	11%	17	16%
Desarrollo regional	139	6%	7	7%
Análisis y negociación política	43	2%	4	4%
Control y evaluación	41	2%	2	2%
Desarrollo urbano y ecológico	80	3%	8	8%
Planeación y programación	43	2%	3	3%
Desarrollo social	3	0%	0	0%
Sistemas, flujos de información y control de gestión	0	0%	0	0%
Programación del desarrollo productivo y económico	0	0%	0	0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

A pesar de reconocer la necesidad de capacitación principalmente en el área técnica, contable y financiera, sólo 46% de los presidentes municipales en el país y 35% en el estado, mencionaron que la experiencia administrativa es una de las características fundamentales que deben tener los mandos medios y superiores de sus municipios; y sólo 24% del país y 21% del estado seleccionaron como característica fundamental la habilidad técnica y administrativa. Las características por las que votaron la mayoría de los presidentes municipales son: conocimiento del municipio (70% del país y 76% del estado), ética y responsabilidad (60% del país y 54% del estado) y vocación de servicio (51% del país y 57% del estado); ver gráfica 4.18.

Gráfica 4.18

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿Cuáles consideraría como las tres características fundamentales que deben tener los mandos medios y superiores de este municipio?*

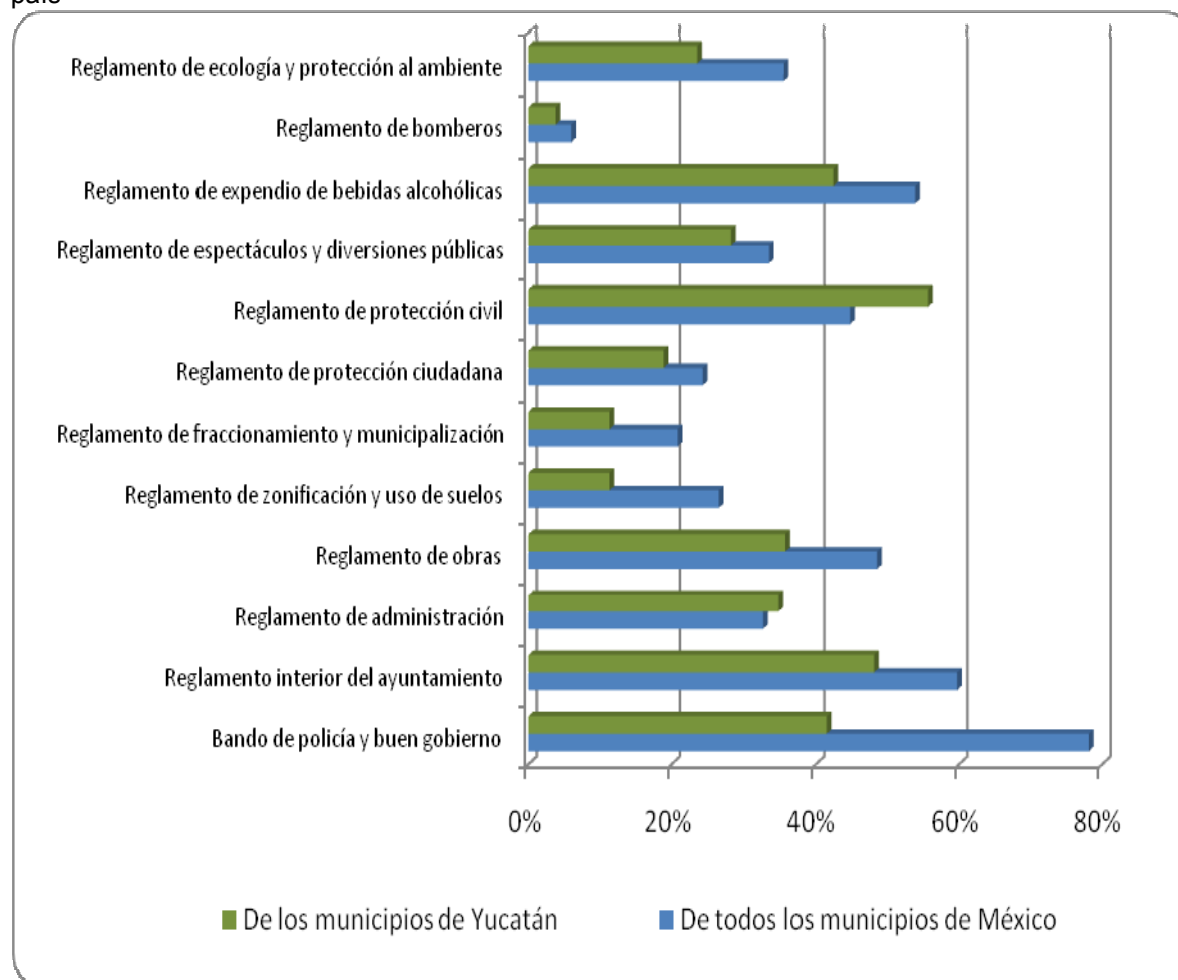


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional Indesol – INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000...

Otro elemento importante de la capacidad administrativa son las herramientas o equipos que tiene el personal para llevar a cabo sus funciones. Una de esas herramientas con las que debería contar el municipio es su reglamentación propia; como referencia a esto, en la gráfica 4.19 se presenta el porcentaje de municipios que cuentan con cada uno de los reglamentos municipales, en el estado y en el país.

Gráfica 4.19

Porcentaje de municipios que cuentan con cada reglamento municipal en el estado y en el país



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

En esta gráfica se puede observar, en general, que el promedio de los municipios de Yucatán tiene menos capacidad reglamentaria que el promedio nacional, ya que, con excepción del reglamento de protección civil y el reglamento de administración, los porcentajes en cuanto a que exista la reglamentación municipal básica son mayores en el país que en el estado. El resultado de esta comparación permite confirmar que existe una debilidad relativa de los municipios de Yucatán en su capacidad administrativa, pues se considera que los reglamentos funcionan como base tanto para llevar a cabo las funciones administrativas y de servicios como para garantizar el estado de derecho en el ámbito municipal.

Además de la reglamentación municipal, el material y equipo de oficina es esencial para llevar a cabo las funciones administrativas; al respecto, y según la Encuesta Nacional Indesol - INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000,¹⁸⁵ 53.65% de los presidentes municipales en el país y 42.45% en el estado opinaron que el municipio carece del material y equipo de oficina suficientes para desarrollar sus actividades. Asimismo, según la Encuesta sobre Capacidad Administrativa, 2009,¹⁸⁶ 10% de los municipios yucatecos no cuentan con línea telefónica y 35% carecen de internet. Aunque funcionarios de algunos de estos municipios mencionaron al momento de realizar esta encuesta que resuelven sus problemas utilizando teléfonos celulares, en el caso de no tener línea telefónica, y acudiendo a centros públicos de internet, cuando se carece de éste en el ayuntamiento, estas limitaciones dificultan la

¹⁸⁵ Encuesta Nacional Indesol - INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000...

¹⁸⁶ Encuesta sobre Capacidad Administrativa...

comunicación inter e intragubernamental, motivan al aislamiento de los municipios y, en general, hacen más complicado llevar a cabo funciones administrativas dentro del ayuntamiento. Los resultados de esta Encuesta con respecto del equipo de cómputo destinado a funciones administrativas se presentan en el cuadro 4.24, en el cual se puede observar que incluso existen municipios en los que no hay disponible alguna computadora para llevar a cabo las funciones administrativas.

Cuadro 4.24

Número de frecuencias de los municipios según el número de computadoras disponibles

Frecuencias	Núm. de municipios
0	2
1	19
2	23
3	16
4	12
5	5
6	6
7	4
8	3
9	3
De 10 a 29	7
De 30 a 59	2
De 60 a 89	1
De más de 90	2
Total	105

Nota: no existe el dato del municipio de Valladolid

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta sobre Capacidad Administrativa, 2009...

Para analizar el tercer elemento para evaluar la capacidad administrativa de los municipios: los recursos económicos con los que cuentan los gobiernos municipales para llevar a cabo las funciones, se utilizó el indicador proxy de los

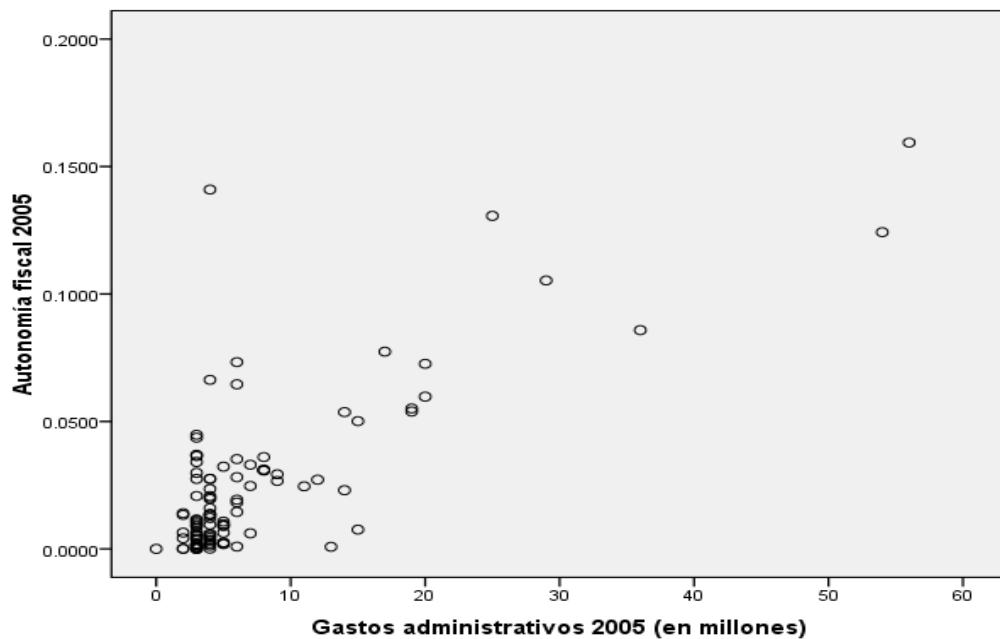
gastos administrativos con los que contó el gobierno municipal en un año determinado. Estos gastos incluyen los conceptos de gastos por servicios personales, por materiales y suministros y por servicios generales. En la gráfica 4.20 se presenta el diagrama de dispersión entre los gastos administrativos y la variable de nuestro interés: la *autonomía fiscal* municipal, con referencia a los municipios de Yucatán; en esta gráfica y en la correlación de Pearson entre estas dos variables, la cual es de 0.760,¹⁸⁷ se puede confirmar la relación tan significativa que existe entre ellas, es decir, que mientras más gastos administrativos haya empleado un municipio mayor es su autonomía fiscal municipal. Con referencia a esto, Merino (2004) asegura que la capacidad de gestión pública de los gobiernos municipales está limitada por las contradicciones en su diseño institucional porque desde distintos programas federales se les pide a estos gobiernos más profesionalismo para obtener y administrar recursos pero, a la vez, menos gasto corriente (gasto administrativo).¹⁸⁸

¹⁸⁷ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar ambas variables provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI...

¹⁸⁸ Merino (2004), *op. cit.*, p. 14.

Gráfica 4.20

Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y los gastos administrativos de los municipios del estado de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...

En esta sección se presentó el análisis de los elementos que intervienen en la evaluación de la capacidad administrativa de los municipios, y son: el recurso humano, el recurso material y el recurso económico. Por parte del primer elemento se demostró que tanto en el país como en los municipios del estado de Yucatán no existe relación entre el número de habitantes por cada funcionario público municipal y la autonomía fiscal municipal, es decir, el hecho de tener más funcionarios públicos en el municipio no hace que la autonomía fiscal mejore; tampoco existe relación entre el porcentaje del personal administrativo municipal y la autonomía fiscal municipal (en el país y en los municipios del estado de Yucatán). Por otro lado, se demostró que existen mayores porcentajes de los principales funcionarios públicos municipales

(presidente, secretario y tesorero) con mejores niveles educativos en los municipios del país que en los municipios de Yucatán; de hecho, Yucatán ocupa el segundo lugar en el país con el más bajo porcentaje de funcionarios municipales principales con nivel licenciatura o superior como último grado de estudios formales. Otra forma de desarrollo del recurso humano es por medio de la capacitación; como se observó en esta sección, la mayoría de los presidentes municipales opina que esa es la principal manera para fomentar el desarrollo institucional en su gobierno; sin embargo, la alta rotación que existe en los cambios de gobierno municipal da como resultado que no se obtengan los frutos de los recursos empleados para capacitar al personal. Los gobiernos municipales tanto en el país como en el estado de Yucatán reconocen que sus funcionarios públicos necesitan capacitación principalmente en el área técnica, contable y financiera; sin embargo, al momento de preguntarles por las características idóneas que deben tener los funcionarios públicos, la mayoría de los presidentes municipales seleccionaron otros tipos de respuestas distintas a la de contar con habilidades técnicas y administrativas.

El segundo elemento que interviene en la capacidad administrativa de los municipios está relacionado con las herramientas o equipos que tiene el personal para llevar a cabo sus funciones. Una de estas herramientas es que los municipios cuenten con la reglamentación propia básica (a esto se le llama capacidad reglamentaria en este estudio). Al comparar la capacidad reglamentaria de los municipios de México y de los municipios de Yucatán se observa que estos últimos tienen menos capacidad reglamentaria que los

primeros. El material y equipo de oficina interviene también en este segundo elemento de la capacidad administrativa; y es que, como se observó en esta sección, un gran porcentaje de presidentes municipales opinaron que no cuentan con material y equipo de oficina suficiente; además de que en algunos municipios de Yucatán no cuentan con línea telefónica ni acceso a internet, lo cual dificulta llevar a cabo las funciones administrativas con éxito.

Para finalizar, con respecto del tercer elemento para evaluar la capacidad administrativa, se tomó en cuenta el indicador de los gastos administrativos que se emplean por municipio, y se pudo comprobar que existe una relación alta y significativa entre este indicador y la variable de autonomía fiscal municipal en el caso de los municipios de Yucatán. Esto confronta la exigencia de algunos programas federales de disminuir los gastos administrativos, ya que, más importante que disminuirlo o no, es analizar la eficiencia de los mismos.

4.4 VIGILANCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La autonomía fiscal parte de la idea de la existencia del estado. O'Donnell define el estado como un “conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente”.¹⁸⁹ Según el autor este concepto incluye tres dimensiones: como conjunto de entes burocráticos, como sistema legal y como foco de identidad colectiva. Es precisamente esta última dimensión la que

¹⁸⁹ O'Donnell, G. “El debate conceptual sobre la democracia”, en: *La democracia en América Latina* (2004). Perú, PNUD; p. 12.

resalta la importancia de la participación ciudadana en la consolidación del estado, y por ende, en el mejoramiento de la autonomía fiscal.

El Estado como *foco de identidad colectiva* ha llegado a ser un sueño difícil de alcanzar en México; porque para que exista esto se requiere que todos los mexicanos identifiquemos a México como una sola nación por encima de intereses o identidades particulares. En el camino para alcanzar este sueño hay que enfrentarse a varios obstáculos enfocados principalmente a dos aspectos, según lo mencionado anteriormente: el primero es lograr que los mexicanos identifiquemos a México como una sola nación y el segundo es que en las decisiones de políticas públicas no intervengan intereses o identidades particulares.

Con respecto del primero se puede mencionar que en este país existe no una sino varias identidades comunes que no perciben la existencia de un “nosotros”. México, como otros países, pretende ser “un estado para la nación”; lo que primero se necesitaría entonces es crear la nación, sin embargo, históricamente esto no ocurrió en México, tal como lo describe Assies 2002 citado por O’Donell:

Ciertamente, en el caso de América Latina no se trató de naciones en busca de un Estado, sino de Estados en busca de una nación. Las ‘comunidades imaginadas’ fueron imaginadas por y para la elite criolla, autoproclamándose ‘el pueblo’. Cuando este ‘pueblo’ se reunió en asamblea a fin de elaborar un contrato —una Constitución— las mujeres estaban afanadas cocinando y los sirvientes -gente india y negra-

igualmente estaban ocupados buscando leña, trayendo agua, recogiendo papas y verduras y matando cerdos y novillos a fin de alimentar la asamblea.¹⁹⁰

Es así como en el camino hacia la consolidación del estado en México no todos los ciudadanos fueron ni están siendo considerados; y aún así, pensar que los que sí participan en las decisiones de política pública lo hacen de manera imparcial, impersonal y considerando los intereses del pueblo (como muchas veces hemos escuchado) es asegurar que en México no existen grandes empresas que controlan la economía y la política del país; es asegurar que a los representantes políticos del pueblo les interesa más la rendición de cuentas a sus representados que a sus partidos políticos; es asegurar también que en las campañas políticas intervienen montos millonarios por los cuales los candidatos no se comprometen con los grupos de poder que los otorgan, y desafortunadamente la realidad no es así.

Por ello, lograr la consolidación del estado no es una tarea fácil, pero, ¿cómo comenzar? Es preciso tomar en cuenta que un estado se da a partir de la existencia de ciudadanos; éstos no son sólo aquellas personas que van a votar en épocas de elecciones. El concepto de ciudadanía integral, establecido en el documento del PNUD, *La democracia en América Latina*, es mucho más amplio e implica tres dimensiones: la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social.

¹⁹⁰ Assies (2002) citado por O'Donnell G., en: *La democracia en América Latina*, PNUD..., p. 86.

Históricamente, durante los movimientos revolucionarios en México, la población primero luchó e hizo valer sus derechos sociales, luego los políticos y por último los civiles.¹⁹¹ La *ciudadanía social* comprende el cumplimiento de las obligaciones y derechos sociales. Estos últimos incluyen “desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo al estándar prevaleciente en la sociedad”.¹⁹² Asimismo, los ciudadanos tienen derechos civiles que por definición de Marshall son “los derechos necesarios para la libertad individual —libertad personal, libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho a poseer propiedad y a terminar contratos válidos, y el derecho a la justicia”.¹⁹³ Por último, está la ciudadanía percibida como *ciudadanía política*. Los derechos políticos son

aquellos quienes, dentro del territorio de un estado que incluye un régimen democrático, cumplen con el criterio respectivo de nacionalidad. Asimismo, como derivación del régimen democrático, los ciudadanos políticos poseen dos tipos de derechos. Primero, libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista y otras que, aunque en última instancia sean indecidibles, conjuntamente hacen posible la realización de elecciones limpias, institucionalizadas, y —hoy en día—

¹⁹¹ O'Donnell hace la comparación de las secuencias históricas para conseguir los derechos civiles, derechos sociales y derechos políticos entre dos tipos de países, los que llama del Noroeste (de Europa) y los de Prusia/Alemania; asimismo, identifica estos tipos de secuencias con cada uno de los países de América Latina, entre ellos, México. Ver: O'Donnell, G., en: *La democracia en América Latina*, PNUD..., pp. 54-56.

¹⁹² Marshall (1965) citado por O'Donnell G., en: *La democracia en América Latina*, PNUD..., p.

34.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 33.

inclusivas. Segundo, derechos de carácter participativo: elegir y eventualmente ser elegido o nombrado en cargos estatales.¹⁹⁴

Resumiendo lo anterior, se menciona como primer punto que la autonomía fiscal supone la existencia de un estado, y éste considera la presencia de ciudadanos integrales. De ahí se confirma que una de las variables para lograr la autonomía fiscal municipal deben ser la *vigilancia y la participación ciudadana*. Asimismo, la participación ciudadana, además de ser elemento esencial para la consolidación de la nación y del estado, lo es también para mejorar el desarrollo local. Como se mencionó al principio de esta tesis, lograr la autonomía fiscal no es un fin en sí mismo sino es un instrumento para mejorar, por ende, el desarrollo local de una comunidad.

No hay una definición universalmente aceptada acerca del concepto de desarrollo local. Este concepto es tan amplio que se corre el riesgo de dejar fuera aspectos importantes en su constitución, es decir, no es algo que se pueda concretar y delimitar con una simple definición. Es por ello que autores como Arroyo y Sánchez (2003), OCDE (2001); Alburquerque (1997), Enríquez y Gallicchio (2006) y Gallincchio y Camejo (2005)¹⁹⁵ divergen en cuanto a la utilización del concepto, dependiendo de las características y el contexto de las líneas de sus investigaciones y de la situación en particular; sin embargo, todos estos autores consideran algunos o todos los elementos que se incluyen en el

¹⁹⁴ O'Donnell G., en: *La democracia en América Latina*, PNUD..., p. 25.

¹⁹⁵ Arroyo y Sánchez, en: Cabrero, coord. (2003), *op. cit.*; OCDE (2001) citado por Arroyo y Sánchez, en: Cabrero, coord. (2003), *op. cit.*, p. 95; Alburquerque, *op. cit.*; Enríquez y Gallicchio, en: Carrizo y Gallicchio, editores, *op. cit.*; Gallicchio y Camejo, *op. cit.*

concepto de desarrollo que reconoce la Asamblea General de las Naciones Unidas (1986), la cual menciona que:

El desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.¹⁹⁶

Lo que se resalta de la definición anterior es que la participación activa, libre y significativa es la base para todo desarrollo; así lo confirma Arocena (2006) cuando afirma que “sin actor local no hay desarrollo posible”;¹⁹⁷ por su parte, Vachon y Coallier (1993) destacan que “la persona constituye la fuerza motriz del desarrollo”;¹⁹⁸ Max Neef citado por Carpio (2006) indica que “el desarrollo se refiere a personas, no a objetos”,¹⁹⁹ y González (2005) completa esta idea mencionando que “para que el desarrollo local no se genere como una suma

¹⁹⁶ Para más información ver: Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*

¹⁹⁷ Este autor comenta sobre la necesidad del retorno del actor local, ya que éste se había quedado sepultado bajo el peso de las estructuras y no era pensable que un actor se desarrollara en niveles micro, el único actor válido era el actor macro. En otro documento del mismo autor, Arocena (1995) citado por Gallicchio y Camejo (2005), define el concepto de actor como: “son todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales”. Ver: José Arocena. “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”, en: Carrizo y Gallicchio, editores, *op. cit.*; pp. 101 y 109.

¹⁹⁸ Vachon, Bernard y Francine Coallier (1993). *El Desarrollo Local. Teoría y práctica: Reintroducir lo humano en la lógica de desarrollo*. Guijón (Asturias); Ediciones Trea; pp. 95-109.

¹⁹⁹ Max-Neef citado por José Carpio (2006). Desarrollo local en los espacios rurales. Chile. Red Polis. Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/universidadcomplutense/>. Consultado el 5 de febrero de 2007; p. 6.

de esfuerzos individuales que terminen por aislarse a sí mismos, también se debe promover la solidaridad territorial”.²⁰⁰

Después de haber justificado que la participación ciudadana es esencial para la consolidación del estado y para contribuir al desarrollo local, cabe mencionar que la descentralización es la estrategia principal para generar un cambio en el comportamiento del Estado y para que se dé una mayor y más activa apertura a la participación de la sociedad civil porque, como resalta Enríquez, Alberto (2006):

El municipio y el espacio local son los ámbitos privilegiados en la construcción democrática y la generación de condiciones para un nuevo tipo de desarrollo *sólo si* se logra establecer como uno de sus ejes centrales una participación sistemática, organizada y responsable de la ciudadanía.²⁰¹

La Unión Internacional de los Municipios y de los Poderes Locales —IULA— y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales —Celcadel— (1993) exponen los requerimientos básicos para la participación ciudadana y mencionan que ésta es un derecho de la comunidad a intervenir en las decisiones que les afectan; pero al mismo tiempo, la participación es un deber de la comunidad, pues los problemas que tiene no los puede solucionar solamente el Estado. El caudillismo, el clientelismo, la desconfianza hacia los

²⁰⁰ Octavio González (2005). *Construyendo el desarrollo local: La organización del espacio agrícola en Rincón Grande, Michoacán (1930-2000)*. México. El Colegio de Michoacán; Universidad de Guadalajara; p. 38.

²⁰¹ Alberto Enríquez. “La práctica del desarrollo local: Experiencias y reflexiones desde Centroamérica”, en: Carrizo y Gallicchio, editores, *op. cit.*; p. 116.

gobiernos y la frustración que siente la ciudadanía cuando sus aspiraciones no son satisfechas tienen que desaparecer; y la forma de hacerlos es que la ciudadanía siga demandando, sí, pero también que participe activamente. La reactivación de la participación ciudadana exige algunos requisitos para que ésta sea efectiva:

- a) que la comunidad tenga información clara, veraz, suficiente y oportuna acerca de los aspectos sobre los que debe decidir o actuar;
- b) que existan canales para intercambio de información hacia y desde la comunidad;
- c) que existan espacios y mecanismos de concertación entre los diversos actores;
- d) que el individuo tenga un sentido de pertenencia al grupo, identificándose con sus intereses, problemas, preocupaciones;
- e) que se establezcan reglas claras del juego por parte del Estado y sus diversos organismos (respeto por las decisiones tomadas en consenso, transparencia de la gestión municipal, marco jurídico nacional y local apropiado de participación comunitaria, establecimiento de mecanismos e indicadores de responsabilidad de los funcionarios públicos, entre otras reglas); y
- f) que la autoridad local sea un verdadero articulador, un eje de equilibrio para fuerzas contrapuestas.²⁰²

²⁰² Ver: "El Municipio como promotor del desarrollo económico local: Seminario Internacional, San José, Costa Rica, 16-19 febrero de 1992 / Proyecto Sacdel". *Serie Cuadernos de Desarrollo Local* de Unión Internacional de los Municipios y de los Poderes Locales —IULA— y Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales —Celcadel— (1993). Quito, IULA / Celcadel; pp. 77-92.

La descentralización, por consiguiente, se debe entender en toda su dimensión y no simplemente como un instrumento por el que se realizan transferencias de recursos o la administración de proyectos provenientes del centro; sino que para que el proceso de descentralización sea exitoso es necesario la toma y ejecución de las decisiones por los actores locales y que los proyectos que se realicen para beneficio de la localidad sean concertados y evaluados por todos los actores locales. Como dice Arocena, José (1988), no hay ninguna sociedad que funcione únicamente por la aplicación de un plan, se necesita siempre de la buena voluntad de sus miembros.²⁰³ Por lo tanto, se concibe la gestión del gobierno local más compleja, no es autoritaria, necesita buscar, dar apoyo y lograr el ambiente propicio para que se den las iniciativas ciudadanas y propiamente las acciones que provengan de éstas. El rol del ciudadano tampoco permanece igual, el paternalismo de algunos gobiernos en una relación de dar sumisión y votos, y recibir a cambio concesiones y subsidios ya no puede continuar; así como no puede continuar el clientelismo político, el cual ha sido históricamente un obstáculo para el impulso de una verdadera participación ciudadana.

Es así como el ciudadano tiene que pedir cuentas y el gobierno dar cuentas pero esto es sólo la primera parte, también el ciudadano debe rendir cuentas y la forma de hacerlo es cumpliendo con sus contribuciones al gasto público; es decir, los ciudadanos se deben involucrar con su responsabilidad fiscal y pagar las contribuciones que les correspondan. Es ahí donde se presenta la doble

²⁰³ Arocena, *op. cit.*, p. 12 y 14.

cara de la participación ciudadana, por un lado debe demandar, proponer y evaluar los proyectos públicos, y por el otro, debe pagar sus contribuciones fiscales para que éstos se puedan llevar a cabo. Desafortunadamente, por parte de la primera cara mencionada, la participación ciudadana se enfoca más a demandar únicamente, y por la segunda cara, se observa que la participación ciudadana no se da a la hora de cumplir con el pago de las contribuciones, sobre todo las que corresponden al ámbito municipal, como se ha demostrado en capítulos anteriores.

Haciendo un recuento de lo mencionado en esta sección, se concluye que la *vigilancia y participación ciudadana* es una variable importante en la autonomía fiscal porque, a partir de que el proceso de descentralización en México ha avanzado, ésta se hace imprescindible para que en el ámbito local se puedan llevar a cabo acciones en política pública que contribuyan al fortalecimiento de la entidad y al desarrollo local y, de esta manera, resaltar los intereses de la comunidad sobre los intereses individuales.

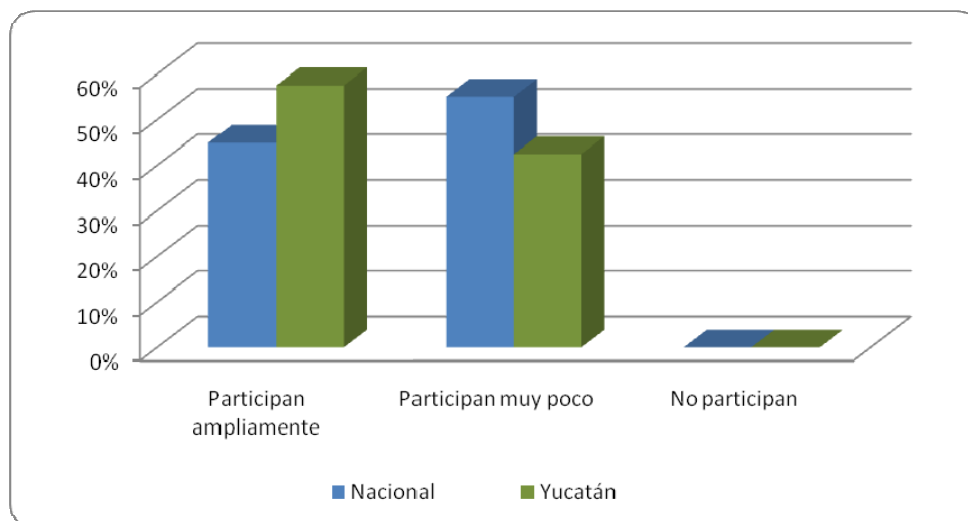
Esto no es fácil y no se logra en un periodo corto; tampoco se garantiza que habrá siempre resultados óptimos y que no habrá decepciones o complicaciones a la hora de concertar sobre alguna decisión; sin embargo, nada va a caer del cielo, nadie va a estar más interesado en el desarrollo de una localidad si no son sus propios habitantes y sus propios dirigentes. Vale la pena hacerlo, los beneficios pueden ser más que las pérdidas; y a corto, mediano o largo plazo, se debe realizar un proceso paralelo de institucionalizar

estas acciones para lograr su sostenibilidad en el tiempo, en las transiciones políticas, y hasta, por qué no, en los propios cambios de generaciones.

Ahora bien, después de confirmar la relación que existe entre la *vigilancia y participación ciudadana* y la *autonomía fiscal*, se presenta a continuación un diagnóstico para analizar cómo se está llevando a cabo esta participación en el estado y en el país, para lo cual se presenta, en la gráfica 4.21, la distribución porcentual de las opiniones de los presidentes municipales sobre cuál era la medida de participación de la población en su municipio. En esta gráfica se observa que, según la percepción de los presidentes municipales, la población participa más en los municipios de Yucatán que en general en los municipios del país, sin embargo, al preguntarles cuáles son las organizaciones o agrupaciones por las cuales participa la población, la mayoría de los presidentes municipales en el estado opinaron que las organizaciones religiosas son las agrupaciones por las que la participación ciudadana se manifiesta con una mayor presencia; a diferencia de las respuestas para el país, ya que los presidentes municipales opinaron que la organización por la que existe mayor participación ciudadana es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun); ver gráfica 4.22.

Gráfica 4.21

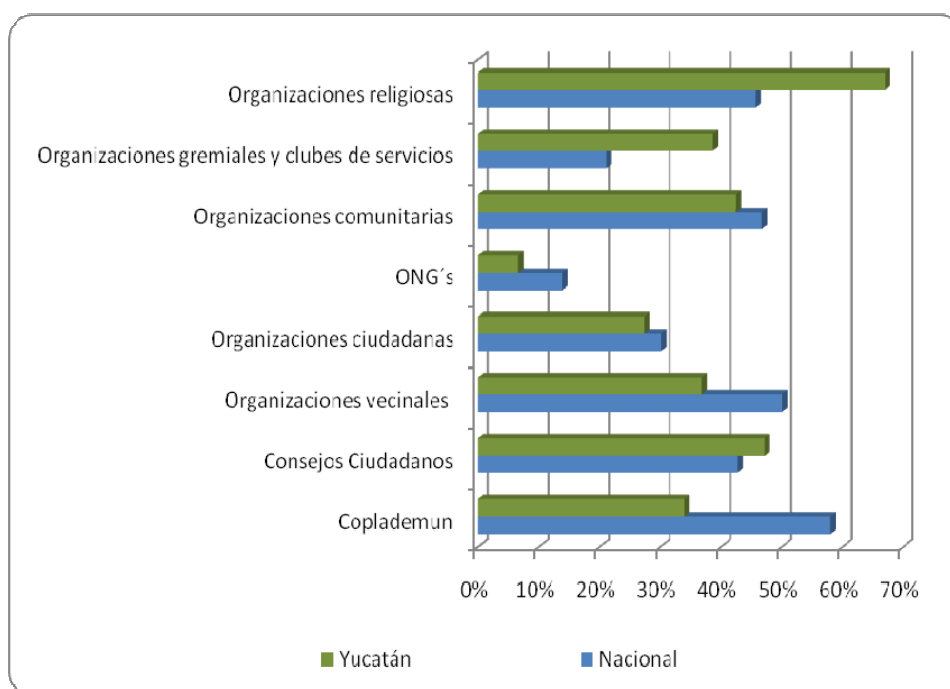
Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿En qué medida considera usted que participa la población con relación a las actividades que realiza el ayuntamiento?*



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Gráfica 4.22

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿Cuáles son las organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más usuales que existen en su municipio?*



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Como se definió anteriormente, El Copladem o Coplademun

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del Congreso local, quien es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.²⁰⁴

Según la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán, en el año 2007 se impartieron 105 asesorías a autoridades municipales para la organización de las asambleas de los Coplademun para priorizar obras a ejecutar con recursos del Ramo General 33. Esto es con el objetivo de procurar que los recursos del FAISM de este Ramo se utilicen exclusivamente para financiar obras y acciones sociales básicas que benefician directamente a los sectores de la población que se encuentren en pobreza extrema y rezago social en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda e infraestructura productiva rural.²⁰⁵ Funcionarios de

²⁰⁴ Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización...

²⁰⁵ Informes que presentó la Secretaría de Planeación y Presupuesto para integrar el Primer Informe de Gobierno del Estado de Yucatán, con fechas del 19 y 20 de agosto de 2008.

esta Secretaría mencionaban que el procedimiento para que esto se lleve a cabo es el siguiente:

1º Se instala el Coplademun o se ratifica el ya existente.

2º Este organismo hace una priorización de las obras municipales.

3º Una vez priorizadas las obras se entrega al Cabildo para que, en su sesión, se autoricen las obras que se llevarán a cabo en el municipio.

4º Las coordinaciones regionales del Coplade, que son administradas bajo el mando de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, dan asesorías para integrar los datos que se necesitan y poder presentar el expediente para los proyectos de obra.

5º Si los expedientes de los proyectos de obra están integrados correctamente y completos, la Secretaría de Planeación y Presupuesto hace las gestiones ante las dependencias normativas como la Conagua, JAPAY, etc., para que validen los proyectos de obras públicas.

6º Una vez que se validen los proyectos ya se consideran como expedientes de obra y se puede realizar, y los recursos llegarán directamente a los municipios para su aplicación.

Al preguntar, en abril de 2009 en la Secretaría de Planeación y Presupuesto sobre los registros de asistencias de las juntas del Coplademun, se obtuvo como respuesta que no se tiene registro alguno de las juntas que se llevaron a cabo antes de la administración presente (2007-2012). A partir de esta administración, el registro que esta secretaría tiene es únicamente sobre las

asambleas llevadas a cabo en cada municipio durante la primera quincena de septiembre de 2008; por lo que se puede observar que los documentos que se deberían tener de administraciones pasadas para llevar un registro, documentar mejoría o continuar con los planes de gobiernos anteriores, no los conservan, ya que continúa el dicho de “borrón y cuenta nueva” cuando se trata de cambios de gobiernos municipales o estatales con respecto de la documentación y más aún a los planes cuyos proyectos se quedan a medias. Si es que existen planes en los gobiernos, éstos son a corto plazo.

Por otro lado, los presidentes municipales reconocen, tanto en el estado (75%) como en el país (65%), que la participación ciudadana sí facilita las actividades que realiza el ayuntamiento; ver gráfica 4.23. Incluso los gobiernos reconocen la importancia de la participación ciudadana en sus discursos o informes públicos; así se pudo comprobar con la administración presente, ya que en los planes de desarrollo en el país y por consiguiente en el estado (Yucatán) y municipal (Mérida, capital del estado de Yucatán), se presentan secciones en donde se realiza la participación ciudadana: así se tiene que en el eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012²⁰⁶ se incluye el tema de la “Democracia efectiva”. Una vez que se establece este tema como prioritario en la agenda de gobierno federal, generalmente los correspondientes gobiernos estatales y municipales lo incluyen en sus planes. Por parte del gobierno de Yucatán, en su Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012²⁰⁷ se presentan en el Pilar VI Gobierno de Calidad los temas de “Fortalecimiento de la vida democrática” y

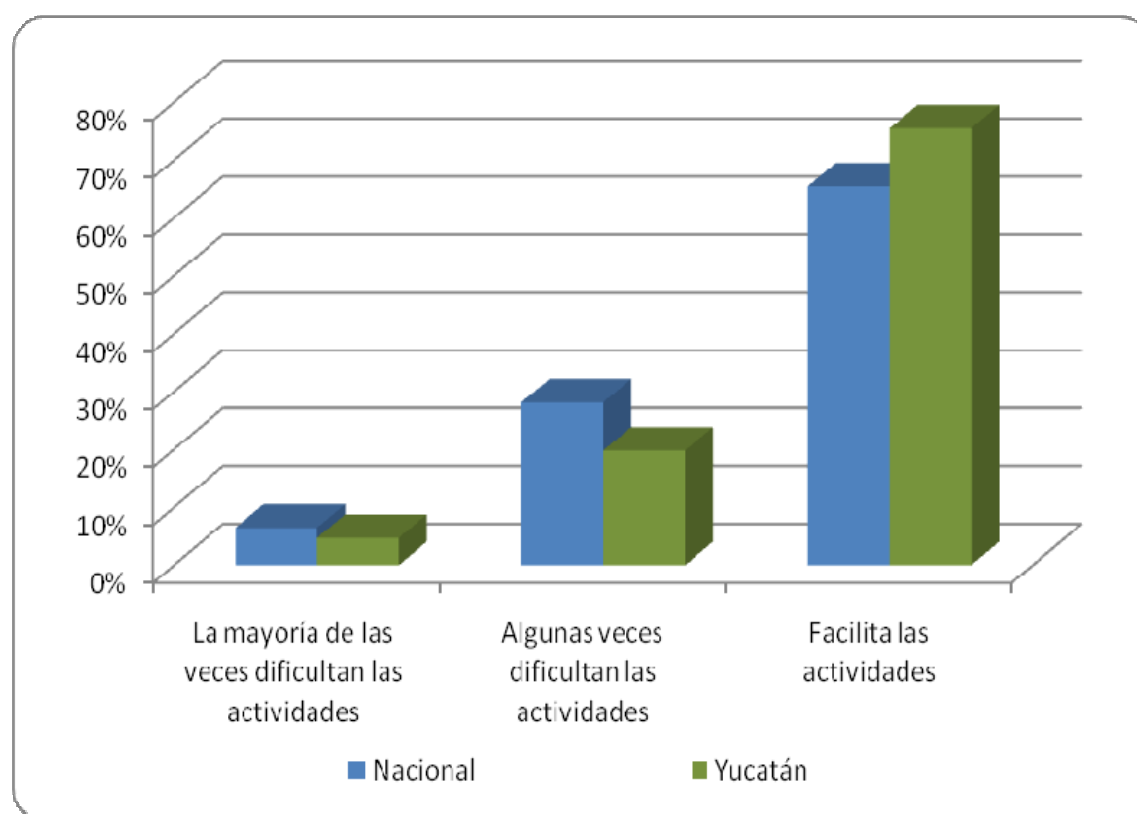
²⁰⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible también en: <http://www.presidencia.gob.mx>.

²⁰⁷ Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, Gobierno del Estado de Yucatán...

“Participación ciudadana”; y por parte del gobierno del municipio de Mérida, en su Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010²⁰⁸ se incluye el tema de la participación ciudadana con el nombre de “Gestión Ciudadana”.

Gráfica 4.23

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿La participación ciudadana dificulta o facilita las actividades que realiza el ayuntamiento?*



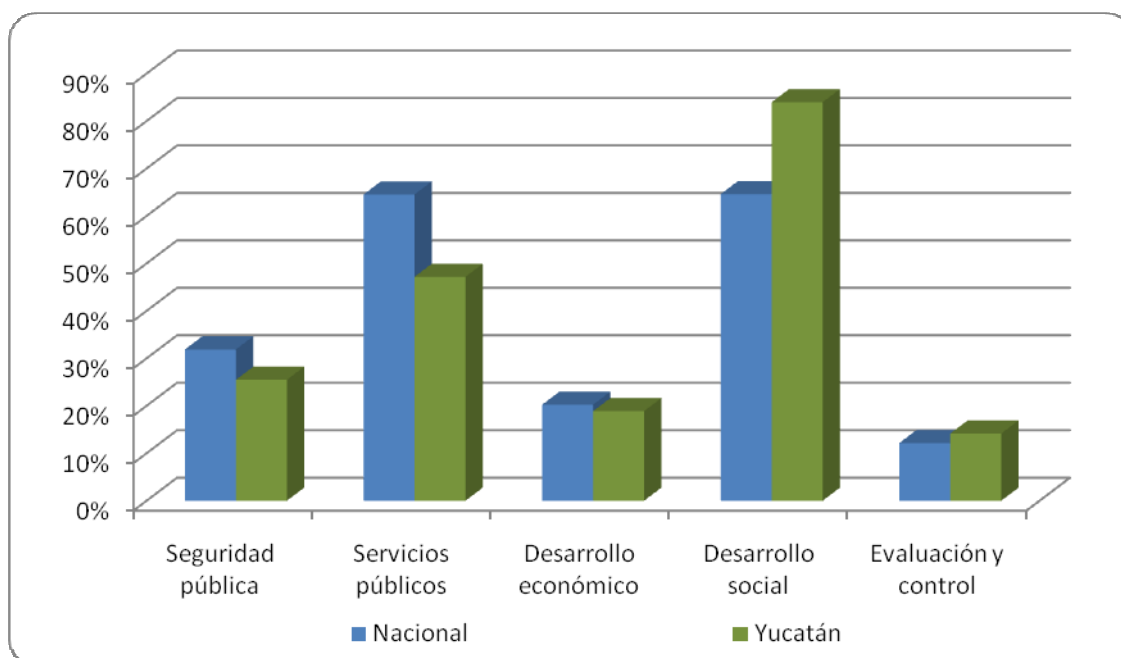
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Con respecto de las áreas en las que más participa la ciudadanía, los presidentes municipales opinaron que las principales son, en primer lugar, las áreas relacionadas con el desarrollo social, y en segundo lugar, relacionadas con temas de servicios públicos; ver gráfica 4.24.

²⁰⁸ Plan Municipal de Desarrollo 2007-2012. Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. Disponible en <http://www.merida.gob.mx>.

Gráfica 4.24

Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: *¿En qué áreas del ayuntamiento suele participar más la ciudadanía?*



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Las gráficas anteriores reflejan solamente la percepción de los presidentes municipales, por lo cual los resultados pueden presentar datos subjetivos. Esto no quiere decir que las percepciones no sean reales, simplemente que provienen de personas que pueden tener algún interés personal o político al responder afirmativamente que en su municipio existe mucha participación, que participan en diversas organizaciones y en distintas áreas, y que se facilitan las actividades administrativas, aun cuando no sea de esta forma.

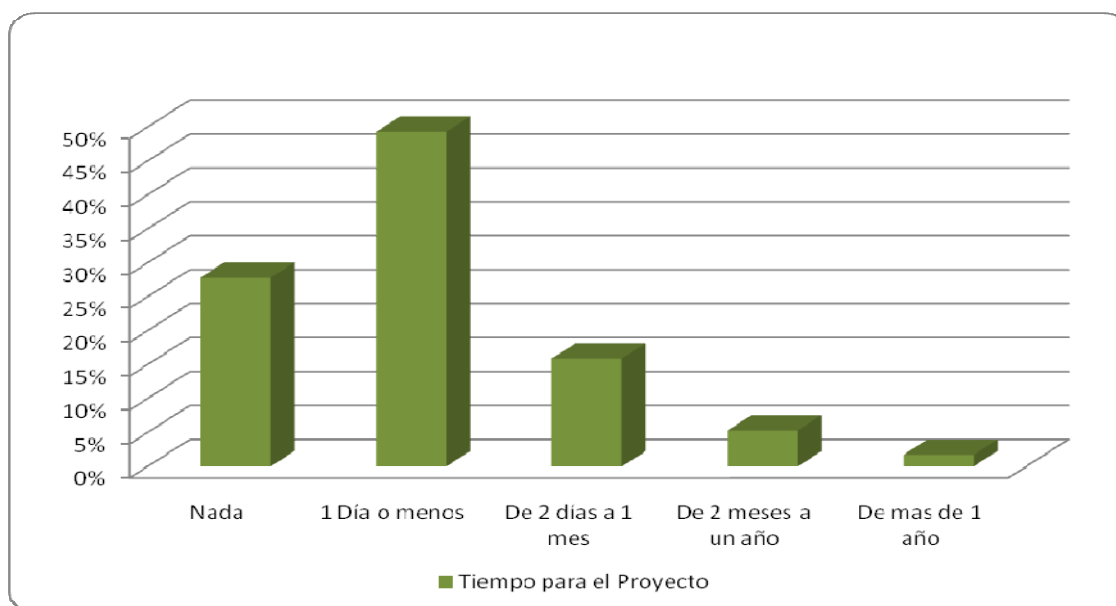
Para conocer cómo es la percepción por parte de los ciudadanos con respecto de su participación en su comunidad, se presentan las gráficas 4.25 y 4.26.

Según estos datos, se demuestra que en México los ciudadanos vemos más que nada nuestras propias conveniencias. En la primera gráfica se observa que 27.8% de los mexicanos aseguró que no estaría dispuesto a dar su tiempo para llevar a cabo un proyecto en su colonia que no le beneficie en nada; 49.3% menciona que sólo está dispuesto a dar de su tiempo un día o menos, con lo cual se comprende por qué proyectos, como el antiguo programa de Solidaridad, en los que se requerían de la participación ciudadana no tuvieron éxito en cuanto a prolongar la participación dado que los ciudadanos sólo contribuían con su tiempo mientras conseguían los beneficios y después se retiraban del programa. Ellos no consideraban dar más de su tiempo para ayudar en los proyectos de los vecinos. En la gráfica siguiente, 4.26, se observan datos que complementan este panorama.

Más de la mitad de los encuestados respondieron que las personas no colaboran para resolver problemas o necesidades en su colonia o localidad porque a cada quien le interesan sólo sus problemas; otra de las razones principales de que suceda esto es porque la gente no se pone de acuerdo (32% de los encuestados seleccionaron esta opción de respuesta).

Gráfica 4.25

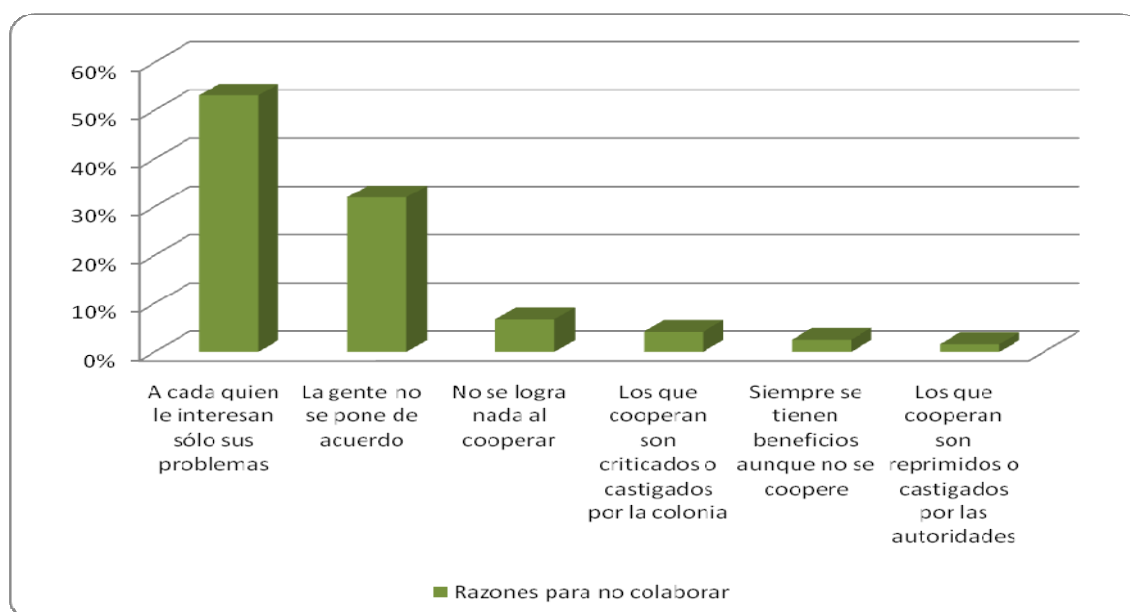
Porcentaje de ciudadanos que seleccionaron cada respuesta a la pregunta: *¿Qué tanto tiempo estaría dispuesto a dar en proyectos que no le benefician directamente?*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano, 2006, PNUD...

Gráfica 4.26

Porcentaje de ciudadanos que seleccionaron cada respuesta a la pregunta: *¿Por qué no colabora la gente para resolver problemas o necesidades en su colonia/localidad?*



Fuente: con base en dato de Primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano, 2006, PNUD...

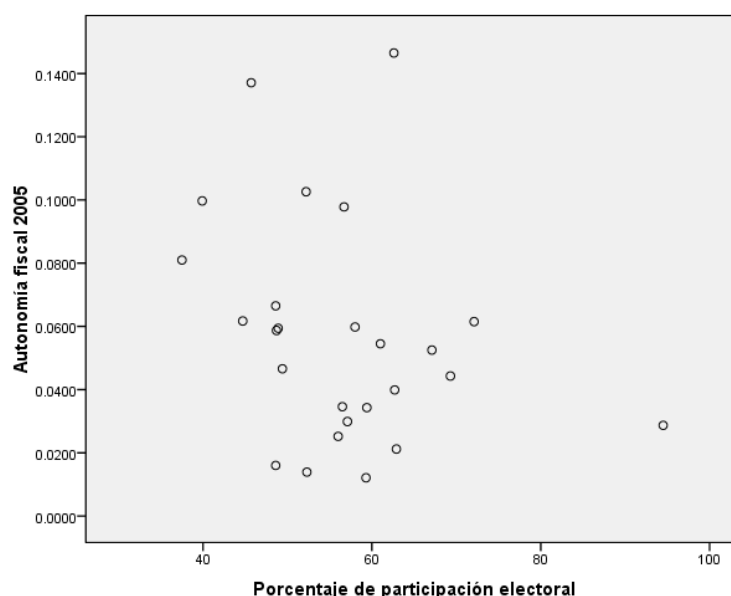
Para analizar la relación entre la variable *vigilancia y participación ciudadana* y la variable *autonomía fiscal* municipal, se utilizarán como proxy's los indicadores de la participación electoral y el grado de competitividad electoral. Una variable más idónea sería una que relacionara el grado de participación ciudadana en relación con las acciones de pago de contribuciones, demanda ciudadana en cuanto a mayor eficiencia del gasto y mayor rendición de cuentas, participación para la toma de decisiones de políticas públicas municipales, el grado de actividad que tienen los ciudadanos en un municipio, entre otros aspectos, sin embargo, no existe un indicador cuantitativo que incluya estos aspectos. Por otro lado, la participación electoral es un indicador que demuestra el grado en que los ciudadanos le dan importancia a la representación política por medio de su voto; y por el lado del grado de competitividad electoral, mientras más competencia electoral haya habido en una contienda para conseguir la presidencia municipal más presión existirá por parte de la oposición para cumplir con los objetivos que se establezcan (a esto también se le considera una forma de vigilancia ciudadana). La relación de estos indicadores con la autonomía fiscal municipal se presenta de manera individual en las gráficas 4.27 y 4.28. En ambas gráficas se observa que hay relación entre la *vigilancia y participación ciudadana* y la *autonomía fiscal* municipal (correlación de Pearson = -0.292²⁰⁹), ni entre el grado de competitividad electoral y la autonomía fiscal municipal (correlación de Pearson

²⁰⁹ Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos para determinar la participación ciudadana provienen de: Índice de Desarrollo Municipal Básico, IDMB, 2005. México, Secretaría de Gobernación.

= -0.325^{210}). A pesar de esto, se tomarán en cuenta estas variables para evaluar junto con otras la influencia y el peso que tienen en la autonomía fiscal por parte de los municipios del estado de Yucatán en un modelo de regresión y en un periodo dado (2004-2006).

Gráfica 4.27

Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y el porcentaje de participación electoral en los municipios del estado de Yucatán

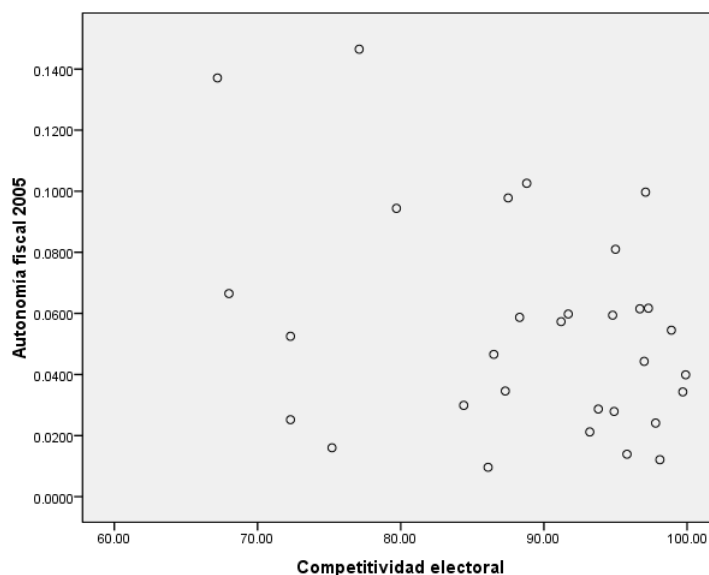


Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...; y en Índice de Desarrollo Municipal Básico, IDMB, 2005. México, Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.

²¹⁰ Para determinar ambas correlaciones se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos para determinar la competitividad electoral provienen de: Elecciones locales del presidente municipal 2004 en el Sistema Electoral (SIEM). México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión. Disponible en: <http://www.imocorp.com.mx>. Consultado en enero de 2009.

Gráfica 4.28

Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y el grado de competitividad electoral en los municipios del estado de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en Finanzas públicas municipales, INEGI...; y en Elecciones locales del presidente municipal 2004 en el Sistema Electoral (SIEM)...

En esta sección se analizó el aspecto de la participación ciudadana desde el punto de vista teórico y desde la percepción tanto de los presidentes municipales como de la población en general. Al final, se toman en cuenta dos variables proxy's que se utilizan para determinar la relación entre la *vigilancia y participación ciudadana* y la *autonomía fiscal* en los municipios del estado de Yucatán. Como se mencionó anteriormente, la autonomía fiscal supone la existencia de un estado, y este estado se forma con ciudadanos integrales, que a la vez participan en el desarrollo de su comunidad. Por lo cual, se concretó que la participación ciudadana debería ser un elemento esencial en la autonomía fiscal municipal, y es que la autonomía fiscal implica acciones como pago de las contribuciones, demanda ciudadana en la aplicación eficiente de los recursos y en la rendición de cuentas que provienen de la participación

ciudadana. Según la percepción de los presidentes municipales en relación con esta variable, éstos opinaron que la ciudadanía participa más en los municipios de Yucatán que, en general, en los municipios de México. Sin embargo, los presidentes municipales de Yucatán reconocieron que participan más en cuestiones de agrupaciones religiosas que en comités o consejos ciudadanos, a diferencia de las respuestas de los presidentes municipales de México, quienes indicaron que participaban más en estos comités o consejos que en cuestiones religiosas. Otros datos interesantes fueron dados por las opiniones de la ciudadanía en cuanto a que reconocen que, en su mayoría, no están dispuestos a dar más que un día de su tiempo para proyectos que no les beneficien; además, reconocen que las personas no colaboran porque a cada quien le interesan sus propios problemas. Con respecto de los indicadores utilizados como proxy's en la variable *vigilancia y participación ciudadana*, se tiene que ni la participación electoral ni la competitividad electoral tienen relación significativa e individual con la variable *autonomía fiscal* en los municipios del estado de Yucatán.

4.5 RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO

DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL

Después de analizar individualmente cada variable independiente que se espera que influya en la variable dependiente autonomía fiscal, se presentará en esta sección el análisis de regresión que relaciona estas variables y que determina cuáles son sus indicadores que influyen en la autonomía fiscal

municipal y cuál es su peso, según la importancia que tenga cada indicador en el modelo de regresión determinado.

El análisis de regresión lineal es

una técnica estadística utilizada para estudiar la relación entre variables... puede utilizarse para explorar y cuantificar la relación entre una variable llamada dependiente o criterio (Y) y una o más variables llamadas independientes o predictoras (X_1, X_2, \dots, X_K), así como para desarrollar una ecuación lineal con fines predictivos...²¹¹

En este estudio de los municipios de Yucatán, las variables independientes serán: la *situación socioeconómica* del municipio, la *capacidad administrativa*, el *esfuerzo fiscal* y la *vigilancia y participación ciudadana*; y la variable dependiente será la *autonomía fiscal* municipal.

Para realizar este análisis cuantitativo es necesario establecer los indicadores que se incluirán en cada variable.

Variable *situación socioeconómica*

Los indicadores de esta variable que se consideraron incluir, en un principio, en el análisis de regresión eran:

- Número de población
- Número de viviendas particulares

²¹¹ “Análisis de regresión lineal: El procedimiento regresión lineal” en: SPSS. Guía para el análisis de datos. Hispanoportuguesa SPSS. Versión electrónica. Disponible en: www2.uca.es/serv/ai/formacion/spss/Inicio.pdf. Consultado en junio de 2009; p. 1.

- Índice de Desarrollo Humano
- Indicador de salud del IDH
- Indicador de educación del IDH
- Indicador de ingreso del IDH
- Índice de marginación
- Porcentaje de derechohabientes de los servicios de salud públicos o privados
- Grado de escolaridad de la población
- Ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos
- Viviendas particulares habitadas sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica.

Como se puede observar, muchos de estos indicadores tienen un alto grado de relación, por lo que al incluir estas variables en el análisis de regresión se presentaron problemas de colinealidad.²¹² Según Jerez y Sotoca (2007) uno de los casos en donde suele haber estos problemas es cuando se consideran muchas variables explicativas; por lo tanto, se decidió utilizar algunos indicadores que representaran la *situación socioeconómica* del municipio y que al determinar el modelo de regresión no presentaran problemas de colinealidad.

²¹² El término colinealidad o multicolinealidad se refiere a una situación en la que dos o más variables explicativas están fuertemente interrelacionadas y, por tanto, resulta difícil medir sus efectos individuales sobre la variable endógena. Ver: Miguel Jerez y Sonia Sotoca (2007). *Econometría I. Multicolinealidad*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/ecocuan/mjm/ectr1mj/Multicolinealidad.pdf>. Consultado en julio de 2009.

Dos de los indicadores mencionados podían representar el tamaño del municipio; éstos fueron: el número de población y el número de viviendas particulares. Se decidió utilizar el primero en el análisis de regresión porque es el indicador que se usa para determinar esta situación;²¹³ además de que la relación (correlación de Pearson) con este indicador y la variable dependiente *autonomía fiscal* municipal fue mayor que con esta variable dependiente y el número de viviendas particulares.²¹⁴

Por otro lado, ya que tanto el IDH como el Índice de Marginación son indicadores que contemplan parámetros relacionados con los aspectos de ingreso, salud, educación, entre otros, se consideró utilizar uno de los dos (en lugar de utilizar los indicadores específicos como: indicador de salud del IDH, indicador de educación del IDH, indicador de ingreso del IDH, porcentaje de derechohabientes de los servicios de salud públicos o privados, grado de escolaridad de la población, ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos y viviendas particulares habitadas sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica). Se realizaron las pruebas de correlación de Pearson entre cada uno de estos indicadores y la variable *autonomía fiscal* y se observó que el IDH tenía una correlación de 0.354 y el Índice de marginación tenía una correlación

²¹³ El INEGI utiliza el indicador de número de población para determinar el tamaño del municipio y su clasificación en municipio urbano o municipio rural. Ver: Población rural y urbana. Versión en línea. México, INEGI. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx>. Consultado en julio de 2009.

²¹⁴ La correlación de Pearson entre la autonomía fiscal municipal y el número de población fue de 0.642; y la correlación entre la primera y el número de viviendas particulares fue de 0.640. Ambos datos, el número de población y el número de viviendas particulares, fueron tomados de: Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI... Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Para determinar esta correlación se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos).

de -0.461²¹⁵ con la variable dependiente; por esta razón se decidió utilizar este último indicador.

Variable *capacidad administrativa*

Con respecto de esta variable, se tenían los siguientes indicadores:

- Gastos administrativos
- Número de habitantes por cada funcionario público
- Número de funcionarios públicos municipales
- Número de funcionarios públicos administrativos
- Promedio del grado de estudios de los funcionarios municipales principales (presidente, secretario y tesorero)
- Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo
- Capacidad reglamentaria
- Número de computadoras en el ayuntamiento
- Número de funcionarios públicos administrativos por cada computadora

La relación de algunos de estos indicadores entre sí ocasionaban nuevamente problemas de colinealidad; a continuación se presentan los grupos de indicadores que tenían estos problemas: grupo 1) número de habitantes por cada funcionario público, número de funcionarios públicos municipales y número de funcionarios públicos administrativos; grupo 2) promedio del grado

²¹⁵ Para determinar ambas correlaciones se consideró una muestra de 103 municipios (de los 106 municipios de Yucatán, se excluye a Mérida y a los municipios con datos incompletos). Los datos para determinar la autonomía fiscal 2005 provienen de: Finanzas públicas municipales, INEGI... Los datos del IDH provienen de: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD...; y los datos de marginación provienen de: Índice de Marginación 2005, Conapo...

de estudios de los funcionarios municipales principales y promedio del grado de estudios de miembros del cabildo; y grupo 3) número de computadoras en el ayuntamiento y número de funcionarios públicos administrativos por cada computadora. Realizando pruebas de relación entre estos indicadores, como la correlación de cada una de ellos con la variable dependiente y como la inclusión de éstos en el análisis de regresión, se decidió utilizar los siguientes indicadores presentados en el cuadro 4.25.

Cuadro 4.25

Selección de los indicadores de la variable *capacidad administrativa*

Grupo	Indicador seleccionado	Aspectos que influyeron en la decisión de seleccionar este indicador
1	Número de funcionarios públicos municipales	<ul style="list-style-type: none"> No se pueden considerar sólo los funcionarios públicos administrativos en el análisis de la capacidad administrativa, ya que la función administrativa está íntimamente relacionada con las demás funciones, como la provisión de los servicios públicos. Si se hubiera incluido la variable “número de habitantes por cada funcionario público”, se estaría incurriendo nuevamente en problemas de colinealidad, ya que el indicador del número de población en el municipio se incluirá en el análisis de regresión. Se comprobó que la correlación entre el indicador seleccionado y la variable dependiente fue la más alta del grupo; siendo ésta de 0.604.
2	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo.	<ul style="list-style-type: none"> El cabildo por ley²¹⁶ es el órgano de decisión en el ayuntamiento que, si bien no siempre funciona como dicta la ley (pues el partido gobernante en el municipio generalmente tiene mayoría en el cabildo, por lo que la decisión del presidente municipal es acatada por todos), sí interfiere la presión que puedan tener los demás miembros del cabildo con relación a las decisiones tomadas. Se comprobó que la correlación entre el indicador seleccionado y la variable dependiente fue la más alta del grupo; siendo ésta de 0.483.
3	Número de computadoras en el ayuntamiento	<ul style="list-style-type: none"> Al considerarse en el primer grupo el indicador “número de funcionarios públicos municipales” no se podía considerar el indicador de “número de funcionarios públicos administrativos por cada computadora” ya que nuevamente el modelo de regresión tendría problemas de colinealidad. Se comprobó que la correlación entre el indicador seleccionado y la variable dependiente fue la más alta del grupo; siendo ésta de 0.586.

Fuente: Elaboración propia.

²¹⁶ En el caso de los municipios de Yucatán, esto está indicado en el artículo 20 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Ver: Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (DOF)...

Variable *Esfuerzo fiscal*

Esta variable cuenta solamente con un indicador con el mismo nombre *esfuerzo fiscal* por lo que se tomó en cuenta en el modelo de regresión para determinar su influencia y su peso en relación con la variable autonomía fiscal municipal.

Variable *Vigilancia y participación ciudadana*

Para esta variable se consideraron los siguientes indicadores:

- Grado de competitividad electoral
- Participación electoral

Se consideraron estos indicadores porque, como se había mencionado anteriormente, la participación electoral es un indicador que demuestra el grado en que los ciudadanos le dan importancia a la representación política a través de su voto; y por el lado del grado de competitividad electoral, mientras más competencia electoral haya habido en una contienda para conseguir la presidencia municipal, más presión existirá por parte de la oposición para cumplir con los objetivos que se establezcan (a esto también se le considera una forma de vigilancia ciudadana).

Desafortunadamente no existe la suficiente información cuantitativa, confiable y válida en relación con esta variable. Lo descrito en la sección correspondiente a esta variable confirma que simplemente existen percepciones por parte de las autoridades y por parte de los ciudadanos sobre el grado de *vigilancia y*

participación ciudadana; por ello se considera que no se le ha dado la importancia que tiene esta variable para investigar temas relacionados como: la corrupción, transparencia, rendición de cuentas, cumplimiento fiscal, cultura fiscal, etcétera.

En resumen, se presenta en el Cuadro 4.26 los nombres de los indicadores de cada variable independiente que se utilizarán en la determinación del modelo de regresión, la determinación del indicador, la fuente y la relación significativa esperada de cada uno con la variable dependiente de nuestro interés. Como resultado del análisis del modelo de regresión se espera que la *autonomía fiscal* municipal mejore en la medida en que:

- a) la población goce de una mejor situación socioeconómica,
- b) el gobierno municipal se esfuerce más en la recaudación de contribuciones locales en un periodo dado,
- c) el ayuntamiento cuente con la capacidad administrativa necesaria para llevar a cabo sus funciones y
- d) los ciudadanos tengan una mayor vigilancia y participación.

Cuadro 4.26

Conceptos de la variable dependiente y de las variables independientes que se incluirán en el análisis de regresión de la autonomía fiscal municipal

Variables	Indicadores que incluyen cada variable independiente	Determinación del concepto	Fuentes	Relación significativa esperada entre las variables independientes y la variable dependiente
<i>Variable dependiente</i>				
Autonomía fiscal municipal	Autonomía fiscal municipal 2004-2006 (en porcentaje)	Sumatoria de los ingresos propios por los conceptos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos por los años 2004, 2005 y 2006 x 100 Sumatoria de los ingresos totales por los años 2004, 2005 y 2006	Finanzas públicas municipales, INEGI...	
<i>Variables independientes</i>				
Socioeconómica	Población 2005 (en miles)	<u>Población total con estimación 2005</u> 1000	"Población total con estimación", en: Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...	(+)
	Índice de Marginación 2005	N/A	Índice de Marginación 2005, Conapo...; pp. 307-334.	(-)
Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	Esfuerzo fiscal = $\frac{\Delta \text{ recaudación local}}{\Delta \text{ ingresos totales}}$ Para determinar el numerador y el denominador de esta fórmula se realizó lo siguiente: 1) La sumatoria de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los años 2001, 2002 y 2003	Finanzas públicas municipales, INEGI...	(+)

		<p>2) La sumatoria de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los años 2004, 2005 y 2006</p> <p>3) El cálculo del incremento entre la sumatoria del punto 1 y la del punto 2; el resultado es el numerador de esta fórmula</p> <p>4) La sumatoria de los ingresos totales de los años 2001, 2002 y 2003</p> <p>5) La sumatoria de los ingresos totales de los años 2004, 2005 y 2006</p> <p>6) El cálculo del incremento entre la sumatoria del punto 4 y la del punto 5; el resultado es el denominador de esta fórmula</p>		
Capacidad administrativa	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	<p><u>Σ grados de estudio de los miembros del cabildo</u></p> <p>Número de miembros del cabildo</p> <p>El catálogo de los grados de estudios formales según esta Encuesta es:</p> <p>1. Ninguno; 2. Primaria; 3. Secundaria; 4. Técnica/comercial; 5. Preparatoria; 6. Licenciatura; 7 Posgrado.</p>	Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.	(+)
	Capacidad reglamentaria 2004	<p><u>Reglamentos existentes</u></p> <p>Reglamentos principales y enumerados según la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004.</p>	Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.	(+)
	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (pesos constantes)	<p>Sumatoria de los gastos deflacionados por: servicios personales, materiales y suministros, y <u>servicios generales por los años 2004, 2005 y 2006</u></p> <p>Población 2005</p>	Finanzas públicas municipales, INEGI... "Población total con estimación", en: Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI...	(+)
	Número de funcionarios	N/A	Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004.	(+)

	públicos municipales 2004		México, Sedesol.	
	Número de computadoras 2007-2008	N/A	Encuesta sobre Recursos Humanos y Materiales para funciones administrativas 2008. Secretaría de Planeación y Presupuesto. Gobierno del Estado de Yucatán. Encuesta sobre Capacidad Administrativa... Encuesta de Servicios Municipales 2007. Secretaría de Planeación y Presupuesto. Gobierno del Estado de Yucatán.	(+)
Vigilancia y participación ciudadana	Indicador de participación electoral 2005	N/A	Índice de Desarrollo Municipal Básico, IDMB, 2005. México, Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.	(+)
	Grado de competitividad electoral 2004 ²¹⁷	$1 - \left[\frac{\text{Porcentaje de votos del partido ganador} - \text{Porcentaje de votos del segundo partido}}{\dots} \right]$... con respecto de las elecciones municipales de 2004.	Elecciones locales del presidente municipal 2004 en el Sistema Electoral (SIEM)...	(+)

N/A =
No

²¹⁷ Variable utilizada por Rodríguez, el cual calculó este indicador restándole “a 1 la diferencia marginal del vencedor respecto a la segunda fuerza política, así, un valor cercano a 1 significa una elección muy competitiva y un valor cercano a 0 supone unos comicios con un triunfo indiscutible de un partido político”. Ver: Carlos Rodríguez (s/f). *La hacienda municipal en el nuevo federalismo, 1990-2000*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Tesis para obtener el título de licenciado en Economía; p. 63.

aplica

Fuente: Elaboración propia.

Se determinaron dos modelos de regresión: el primero, al que llamaremos “modelo A”, incluye todos los indicadores de las variables mencionadas en el cuadro 4.26; y el segundo, el “modelo B”, incluye sólo los indicadores de este cuadro que mejor expliquen la relación entre éstos y la variable dependiente, es decir, que constituyan la formación de un modelo de regresión mejor que el primer modelo. Para ambos modelos, se consideró un nivel de significancia de .05 y un nivel de confianza de 95%; así también para ambos modelos se consideraron 103 de los 106 municipios de Yucatán. No se consideró al municipio de Mérida porque al incluirlo en el análisis de regresión los modelos tendrían problemas para comprobar el supuesto de normalidad debido a la alta concentración que existe en el municipio de Mérida en relación con los indicadores que intervienen en el estudio. Además de Mérida, no se consideraron los municipios de Progreso y Peto por carecer de los datos completos.

En el cuadro 4.27 se mencionan los elementos principales para analizar y comparar ambos modelos.²¹⁸ En este cuadro se puede observar que, aunque ambos modelos tienen la R^2 ajustada de .659 y cumplen con los supuestos de independencia, normalidad y homocedasticidad, el modelo A tiene problemas para comprobar los supuestos de linealidad y de no colinealidad. Por lo tanto, se considera al modelo B para explicar la relación entre las variables dependientes y la variable independiente.

²¹⁸ Para consultar el modelo “A” ver anexo B, y para consultar el modelo “B” ver anexo C de este estudio.

Cuadro 4.27

Elementos para analizar y comparar los modelos de regresión “A” y “B”

Elementos a evaluar/ Modelo	Modelo A*	Modelo B*
R ₂ ajustada	.659	.659
Independencia		
• Prueba de Durbin-Watson	2.036	2.099
Linealidad		
• Anova. <i>Valor p</i>	.000	.000
• Pruebas <i>t</i> . <i>Valor p</i>	Según esta prueba, el modelo no cumple con este supuesto.	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.
Normalidad		
• Histograma de frecuencias de los residuales estandarizados de la variable autonomía fiscal 2004 (en porcentaje)	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.
• Normal P-P Plot de los residuales estandarizados	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.
• Prueba de Kolmogorov-Smirnov	.064	.106
Homocedasticidad		
• Diagrama de dispersión de los valores esperados estandarizados y los valores residuales estandarizados	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.
Pruebas de no colinealidad		
• Nivel de tolerancia	Según esta prueba, el modelo no cumple con este supuesto.	Según esta prueba, el modelo sí cumple con este supuesto.
Número de la muestra (n)	103	103
Nivel de significancia (α)	.05	.05
Nivel de confianza	95%	95%

*Nota: Para consultar el modelo “A” ver anexo B, y para consultar el modelo “B”, ver anexo C de este estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Siendo que el modelo de regresión se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \dots \beta_k X_k$$

El modelo que explica mejor la relación que tienen las variables independientes con la variable dependiente, el modelo B, es el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Autonomía fiscal} = & -2.876 + .160 (\text{población}) - 1.325 (\text{índice de marginación}) \\ & + .001 (\text{gastos administrativos}) + .575 (\text{promedio del grado de estudios de miembros del cabildo}) + .088 (\text{esfuerzo fiscal}) \end{aligned}$$

Por lo tanto, se observa que los indicadores de población y marginación de la variable socioeconómica influyen en la autonomía fiscal. A más población y menor marginación, más autonomía fiscal tiene el municipio. Con respecto de la variable de *capacidad administrativa*, se observa que sólo se considera que los gastos administrativos y el promedio del grado de estudios de miembros del cabildo tienen relevancia significativa para influir en la autonomía fiscal. A mayores recursos (gastos administrativos) que se asignen en el municipio para sus funciones administrativas y a mayor grado de estudios de los miembros del cabildo, mayor será la autonomía fiscal en el municipio. Debido a que no se consideraron algunos indicadores de la variable *capacidad administrativa* en el modelo, se puede confirmar que el número de funcionarios públicos municipales, la capacidad reglamentaria del municipio y el número de computadoras

disponibles en el ayuntamiento no son indicadores que influyan ni positiva ni negativamente en la autonomía fiscal municipal. Por otra parte, la variable de *esfuerzo fiscal* sí se considera que influye positivamente en la variable autonomía fiscal municipal.

Con respecto a la última variable *vigilancia y participación ciudadana* se observa que en el modelo no se consideró ningún indicador que relacionara esta variable con la autonomía fiscal municipal, por lo que se puede concretar que la variable *vigilancia y participación ciudadana* (considerando los indicadores de participación electoral y grado de competitividad electoral) no influye para lograr una mejor autonomía fiscal en los municipios de Yucatán.

En el análisis de regresión también se puede analizar el peso que tiene cada indicador en la autonomía fiscal municipal, ya que “en regresión múltiple... los coeficientes de regresión estandarizados permiten valorar la importancia relativa de cada variable independiente dentro de la ecuación”.²¹⁹ En el cuadro 4.27 se presentan los coeficientes de regresión estandarizados del modelo, en el cual se observa que la variable que tiene más importancia en la variable de autonomía fiscal municipal es el número de población que existe en un municipio y la variable que tiene menos importancia es el *esfuerzo fiscal* que haya logrado el municipio al periodo 2004-2007 (con respecto de un periodo inmediato anterior 2001-2003).

²¹⁹ “Análisis de regresión lineal: El procedimiento regresión lineal”...; p. 14.

Cuadro 4.28

Coeficientes de regresión estandarizados del modelo B

Variables	Coeficientes de regresión estandarizados
(Constant)	
Población 2005 (en miles)	.701
Índice de marginación 2005	-.222
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.264
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.208
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.156

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del modelo B (ver anexo C)

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es preciso en este capítulo retomar el objetivo de este estudio, el cual es analizar el diseño institucional que existe en la administración tributaria municipal para identificar los incentivos institucionales y los resultados que generan en la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán, con el fin de presentar propuestas o vías de solución en relación con los incentivos de este diseño institucional.

A través de los capítulos de esta tesis se confirmó la hipótesis, la cual asegura que el diseño institucional de la autonomía tributaria municipal da como resultado incentivos contradictorios que no contribuyen con el fomento de la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán; y esto es así por las siguientes conclusiones a las que se llegaron, las cuales se exponen a continuación:

Teóricamente, el diseño institucional genera los incentivos que influyen en los objetivos que persiguen las instituciones. Los incentivos se pueden clasificar en tres tipos: legales, económicos y simbólicos; estos incentivos pueden ser fuertes o débiles; los fuertes opacan y se imponen a los débiles para conseguir objetivos que pueden ser contrarios al objetivo normativo de la institución. La incongruencia entre estos incentivos y los

objetivos normativos hacen que los esfuerzos para conseguirlos se disipen, por lo cual prevalecen en gran medida los incentivos más fuertes.

Históricamente, no ha habido en México incentivos económicos y simbólicos lo suficientemente fuertes para respaldar el incentivo legal de que el municipio sea autónomo. Este incentivo legal, además de débil, es poco claro, pues ni siquiera está definido en ninguna ley a qué se refiere con el “municipio libre” que fomenta la Constitución. Lo que sucede es que el proceso de descentralización en México se dio por el contexto económico y político que vivía el país y que controlaba el partido hegemónico, el cual, para tratar de revertir su decadente legitimidad, utilizó el instrumento de una descentralización a medias, ya que no quería perder el control y el poder. Los resultados son que se generaron:

- a) incentivos legales muy débiles por la contrariedad y la falta de claridad que presentan;
- b) incentivos económicos controlados por el centro y que no apoyan los incentivos legales hacia la autonomía fiscal municipal, y
- c) incentivos simbólicos encaminados contradictoriamente hacia la pereza fiscal o la falta de esfuerzo fiscal y la complacencia de intereses partidistas o clientelares.

Asimismo, al provenir la descentralización de una decisión desde el centro y no desde la organización en las comunidades para demandar una mayor autonomía, no todos los gobiernos locales se han mostrado

interesados en explotar al máximo las facultades que por ley hoy se les otorga.

El análisis tanto teórico como histórico (presentados en el capítulo 1 y 2, respectivamente) convergen en el análisis de la situación del diseño institucional actual (presentado en el capítulo 3) con, en un primer momento, la revisión de la estructura legal de la administración municipal, los problemas que de ésta se suscitan, como el de las competencias gubernamentales y el de las transferencias, y la identificación de los incentivos en el sistema hacendario de los municipios y la coordinación fiscal. Entre otros aspectos, se observó que el problema de las competencias gubernamentales origina que la delimitación de facultades de todos los órdenes de gobierno no sea tan específica, con lo cual se generan arbitrariedades que hacen que el objetivo de lograr la autonomía fiscal se vuelva cada vez más teórico y difícil de aplicar a la realidad mexicana. Sobre el problema de las transferencias se observó que un sistema de transferencias que no considere el esfuerzo fiscal de los municipios puede generar pereza fiscal, falta de rendición de cuentas a la población local, baja efectividad en el gasto público, desvinculación entre los beneficios y los costos reales de los proyectos o programas e, incluso, riesgos macroeconómicos.

Con respecto de la identificación de incentivos en el sistema hacendario de los municipios y la coordinación fiscal, se observó que con la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, con fecha del 21 de

diciembre de 2007 publicada en el DOF, se establecen nuevos incentivos legales y económicos (a partir de las modificaciones en cuanto a los criterios para la distribución de las participaciones) dirigidos hacia mejorar la autonomía fiscal; sin embargo, se consideran que éstos son débiles porque:

- 1) Los resultados al realizar las acciones que apoyan estos incentivos no se percibirán en el corto plazo; es decir, las administraciones presentes deben trabajar para las administraciones futuras, lo cual hace que el incentivo se debilite ya que pocas veces se da ese sentimiento de responsabilidad y compromiso con la comunidad (aunque incongruentemente son dos palabras muy utilizadas en las campañas políticas) para trabajar hoy y tener frutos en el futuro.
- 2) Los beneficios que se obtienen por seguir estos incentivos hacia la autonomía fiscal municipal serán “cosechados” por todos los municipios de un mismo estado, ya que según la fórmula para la distribución de los fondos más importantes en cuanto a monto, como el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, se considera la recaudación municipal de todo el estado y no de manera individual; es decir, si un municipio mejora su recaudación y los demás no, este municipio no será el único recompensado por eso y sí le perjudicará que los demás no hayan mejorado su recaudación; por el otro lado, los demás municipios serán beneficiados aun cuando no mejoren su recaudación.

- 3) Las nuevas fórmulas para distribuir las participaciones consideran otros elementos para la distribución, a los cuales les otorgan mayor ponderación, como el número de población del municipio. Con lo cual los incentivos hacia mejorar la recaudación local (y con ello, la autonomía fiscal) se tornan aún más débiles.
- 4) Además de las transferencias por las participaciones, se dan las transferencias por aportaciones, constituidas por montos similares. Estas aportaciones se dan de forma más discrecional, atendiendo especialmente las necesidades de marginación de los municipios, con lo cual lo que se incentivó en un principio con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 21 de diciembre de 2007, se disipa entre las demás transferencias que se otorgan a los municipios y que no están condicionadas a que éstos mejoren su recaudación fiscal y con ello su autonomía fiscal.

Como resultado de este sistema de incentivos se presentó un diagnóstico de las finanzas públicas municipales en Yucatán, en el cual se demuestra la alta dependencia que tienen los municipios y se confirmó que el incentivo legal existe pero es débil, ya que el incentivo económico está más enfocado a conseguir, cada vez más transferencias en lugar de aumentar la recaudación local; lo anterior se da porque los incentivos para mejorar la autonomía fiscal se ve opacado ya que, el monto de la recaudación local potencial es mucho menor que lo que los municipios

obtienen por transferencias; asimismo, existen incentivos simbólicos que opacan los incentivos enfocados a lograr la autonomía fiscal porque los simbólicos cumplen con los intereses partidistas y clientelares de su contexto y no se han generado incentivos de este tipo que reconozcan la labor del municipio en cuanto a mejorar el esfuerzo fiscal o la autonomía fiscal, y lo “premien” de alguna forma no económica sino social, moral o incluso política.

A partir del análisis de la teoría de los incentivos en el diseño institucional, el proceso histórico de la descentralización en México y la situación del diseño institucional en la administración tributaria en los municipios de Yucatán, se pueden identificar tres razones básicas por las que se confirma la hipótesis de este estudio, lo cual se presenta en el Cuadro 5.1.

Estos incentivos institucionales se pueden dar indirectamente a través de algunas variables que influyen en la *autonomía fiscal*. Como se observó en el capítulo 4, se analizaron las siguientes variables:

Variable dependiente:

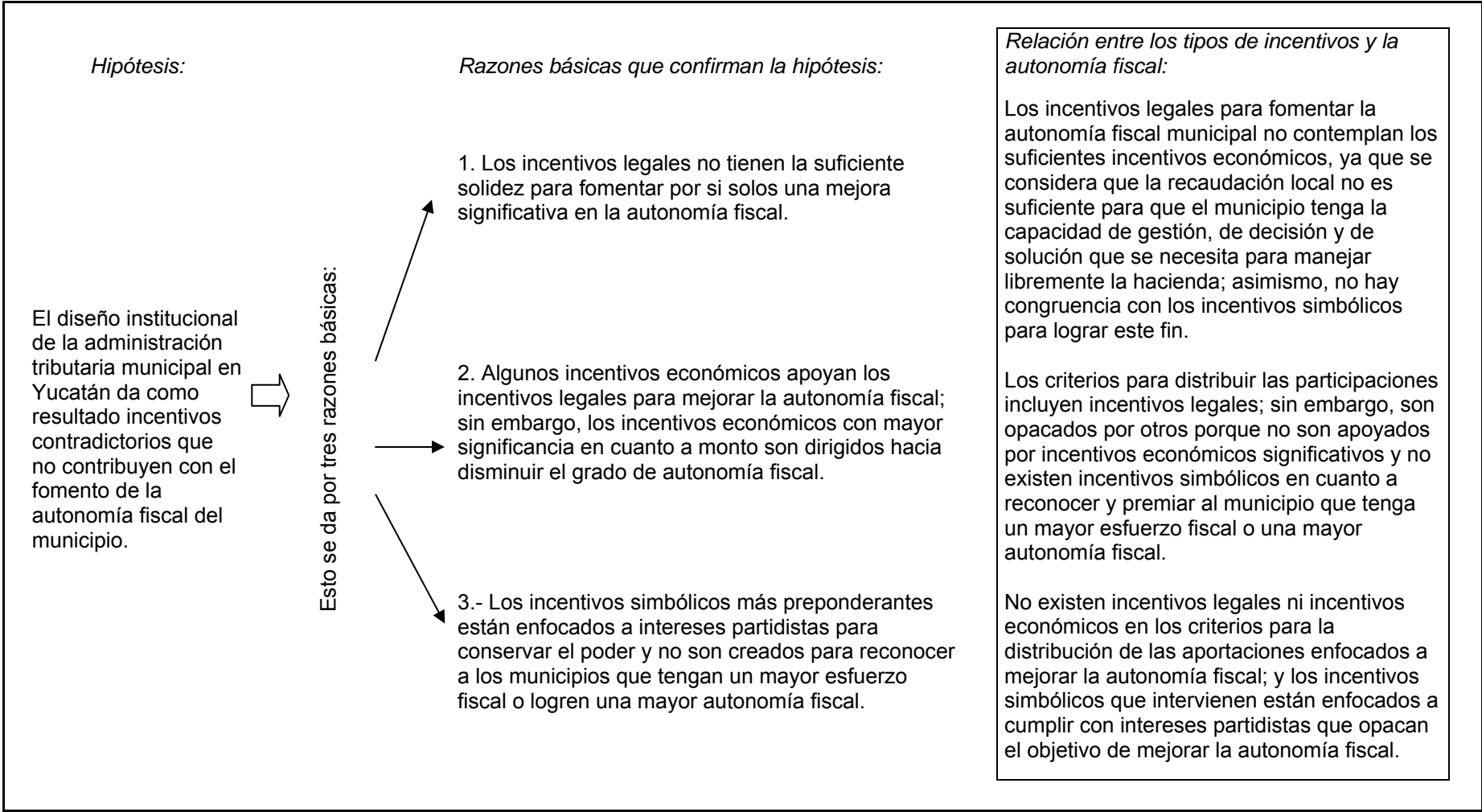
- *Autonomía fiscal*

Variables independientes:

- *Situación socioeconómica*
- *Esfuerzo fiscal*
- *Capacidad administrativa*
- *Vigilancia y participación ciudadana*

Cuadro 5.1

Razones básicas que confirman la hipótesis de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

En un principio, se presentó un diagnóstico de la situación de los municipios de Yucatán y, en general, de México para cada una de las variables. Cabe aclarar que existe la limitante de todo análisis general de no reflejar la situación y características únicas de cada municipio, sin embargo, estos estudios brindan un panorama global de la situación.

Al relacionar la variable *situación socioeconómica* con *autonomía fiscal* se confirmó la idea de que la primera influye en la segunda, ya que se observó que el hecho de que un municipio esté más desarrollado que otro, se encuentre mejor socioeconómicamente, los habitantes perciban mejores ingresos y se cuente, con mejor calidad de vida, influye en que los habitantes cumplan con el pago de impuestos. Esto se vuelve fácil de describir pero difícil a la hora de lograrlo. La alta marginalidad que se ha vivido en los municipios de Yucatán obstaculiza la movilidad social;²²⁰ y es que esto no sólo se debe a la marginalidad histórica de los municipios sino a situaciones negativas y concretas del gobierno municipal, como corrupción, falta de compromiso con la comunidad, políticas públicas más clientelares que necesarias, planeación a corto plazo entre otros. Como se ha mencionado anteriormente, no hay sólo un culpable de esta situación, pues la comunidad ha caído en una falta de motivación para demandar cuentas claras por medio de instrumentos como la transparencia o la rendición de cuentas y demandar mejores servicios, que pareciera que el círculo vicioso de “no contribuir con el gasto público pero al

²²⁰ “El concepto de movilidad social se refiere a la facilidad con la que una persona puede subir o bajar en la escalera socioeconómica de un país. Cuando hay poca movilidad social son escasas las posibilidades de que alguien mejore su situación económica en relación con los demás, independientemente de su capacidad individual”. ¿Qué es la movilidad social? Disponible en: <http://www.movilidadsocial.org>. Consultado en julio de 2009.

mismo tiempo no exigir mejores servicios” y por otro lado, “no proveer mejores servicios porque no se cobran impuestos”, se está volviendo común y más y más grande.

Si la población contribuyera con sus pagos de contribuciones exigiría más cuentas porque percibiría una relación directa entre los gastos que realizara el gobierno con las contribuciones que ésta pagara. De esta forma se estaría logrando una de las ideas esenciales de la descentralización, que es acercar a la población la provisión de servicios para que sea ésta quien evalúe la eficacia y eficiencia del gasto para llevarla a cabo. Si los recursos vienen de afuera y no de las contribuciones locales, la población local seguirá percibiendo al gobierno como “papá gobierno” que les ayuda a subsistir y no les demanda nada. Claro que lo anterior no significa que no se debe tomar en cuenta la marginación que existe en los municipios, sobre todo en los rurales. Se debe comenzar por fomentar la cultura de contribuir para contar con mejores servicios y, por lo tanto, con una mejor calidad de vida.

Se puede ejemplificar lo anterior con una anécdota sucedida en un municipio rural de Yucatán, en donde se iba a desarrollar un proyecto agrícola financiado con recursos de una universidad técnica de la misma comunidad; dicho proyecto generaría recursos económicos para la comunidad; se citó a los hombres de ese municipio y se les explicó. Todos aceptaron en participar en el proyecto; al final se les explicó que para concretar su participación e inscribirlos al programa tenían que dar un peso por persona... nadie quiso pagar.

Mencionaban que no tenían dinero para darlo. Al momento de concluir la junta sin éxito, porque no quisieron pagar el peso para la inscripción que se les pedía, estas personas se reunieron nuevamente en la plaza del pueblo y compraron cervezas y viandas para animar el día (una cerveza costaba aproximadamente diez pesos). El personal de la universidad técnica quería conocer el grado de participación que tendrían las personas en el proyecto y por ello les pedían ese peso de forma simbólica para que la ayuda brindada no fuera totalmente gratis. La decepción fue que ellos querían participar en el proyecto pero sólo para recibir los beneficios sin sacrificar nada a cambio, ni siquiera la cantidad irrisoria. Si las personas hubieran sentido desconfianza en el proyecto y en la universidad que lo patrocinaría, realmente tenían muy poco que perder (un décimo de la cerveza), y además, esto contradecía lo observado antes pues todos ya habían aceptado participar en el proyecto. Desafortunadamente, la antigua costumbre implantada por el gobierno de “dame sin exigirme nada a cambio” es difícil de erradicar.

Más allá de comprobar las causas de la *situación socioeconómica* de los municipios de Yucatán, uno de los propósitos de esta tesis es analizar la influencia de esta variable en la autonomía fiscal municipal. Se comprobó la alta correlación que tienen los indicadores de la variable socioeconómica con la autonomía fiscal municipal; asimismo, en el análisis de regresión se observó que fue la *situación socioeconómica* la variable con más peso o influencia al momento de explicar la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán.

Los incentivos para mejorar la *situación socioeconómica* de los municipios para que indirectamente mejore a la vez la autonomía fiscal no son tan fáciles de aislar. Mas pareciera que a los gobiernos municipales nuevamente se les presentan incentivos contradictorios, ya que, por un lado, el mejorar el desarrollo del municipio hace que éste quede fuera de programas federales (y por lo tanto de recursos externos otorgados por medio de aportaciones) enfocados a combatir la pobreza y marginación, como el Programa de Microrregiones;²²¹ asimismo, el mejorar la *situación socioeconómica* del municipio significaría que la población cuente con una mayor educación, mejores ingresos y mejores servicios, lo cual terminaría con la dependencia que esta población tiene del gobierno, y por lo tanto, con programas de tipo populista que de alguna forma provocan que la población dependa del gobierno y permanezca en una relación de tipo clientelar-partidista.

La segunda variable independiente analizada en esta tesis fue el *esfuerzo fiscal*, la cual está, muy vinculada con la *autonomía fiscal*. La diferencia, como se mencionó anteriormente, es que el primer concepto evalúa el comportamiento entre los ingresos locales y los ingresos totales de un periodo

²²¹ “La Unidad Administrativa de Microrregiones es un área de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano que busca articular los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) del país. Bajo la responsabilidad y coordinación de la Unidad, se llevan a cabo las acciones de la Estrategia 100x100, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y el Programa 3x1 para Migrantes... De acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Conveval), las Zonas de Atención Prioritaria están definidas como las áreas o regiones rurales o urbanas que presentan condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del desarrollo nacional”. La unidad de microrregiones. México, Sedesol. Disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html>. Consultado en julio de 2009.

a otro, y el segundo evalúa estos dos elementos en una fecha determinada. Por lo tanto, la descripción de los incentivos mencionada anteriormente para la *autonomía fiscal* aplica también para el *esfuerzo fiscal*; esto es que los incentivos legales no tienen la suficiente solidez para mejorar el *esfuerzo fiscal* y no vienen acompañados de incentivos económicos que los respalden para conseguir este objetivo. Así también, los incentivos simbólicos están enfocados a conseguir otro tipo de objetivos distintos a mejorar el *esfuerzo fiscal*; y es que no existen incentivos ni de tipo legal, ni económico o simbólico que reconozcan el esfuerzo realizado por un gobierno municipal en materia fiscal de un periodo a otro, es decir, en el avance que pudieron haber tenido en la autonomía fiscal en un periodo de tiempo determinado.

En el análisis de regresión realizado, se observó que la variable de *esfuerzo fiscal* del periodo 2001-2003 al periodo 2004-2006 influyó de forma significativa, pero muy débil para mejorar la autonomía fiscal; esto confirma que los municipios que consiguen más autonomía lo logran no tanto por haberse esforzado recientemente sino porque a través del tiempo han ido mejorando su autonomía fiscal; es decir, cuentan con antecedentes históricos favorables al grado de autonomía fiscal que han alcanzado.

El análisis de la tercera variable la *capacidad administrativa* se realizó por medio de sus tres elementos: recursos humanos, recursos materiales y recursos económicos. Se observa que existe una mayor relación entre el nivel de autonomía fiscal del municipio y el grado de promedio de estudios de los

miembros del cabildo o el porcentaje de los principales funcionarios públicos municipales con nivel de licenciatura o superior que entre el nivel de autonomía fiscal y el número de personal administrativo por habitante; es decir, para la autonomía fiscal influye más el grado de estudios formales tanto del cabildo como de los principales funcionarios públicos que el número de personal del municipio. Sobre la capacitación del personal, se mencionó que ésta es demandada por los municipios como la principal manera para fomentar el desarrollo institucional; sin embargo, se observa que la alta rotación de personal que se da con los cambios de gobierno municipal no permite que se aprovechen los conocimientos del personal ya capacitado. Si a esto se le suma que Yucatán ocupa el segundo lugar en contar con el más bajo porcentaje de funcionarios públicos principales con nivel de licenciatura o superior como último grado de estudios formales, la situación se torna aún peor. También se observó que la capacidad reglamentaria de los municipios de Yucatán está por debajo del promedio nacional. Con respecto a los recursos materiales, la mayoría de los municipios yucatecos no cuenta con el material y equipo de oficina suficientes para llevar a cabo sus funciones administrativas; todavía hay municipios en este estado que carecen de línea telefónica y no tienen acceso a internet. Por otro lado, se comprobó que los recursos empleados para las funciones administrativas (gastos administrativos) tienen una alta correlación directa y positiva con la autonomía fiscal municipal. El resultado de este análisis permite confirmar que existe una debilidad relativa de los municipios de Yucatán en su *capacidad administrativa* con respecto de la *capacidad administrativa* alcanzada por el promedio de los municipios del país.

En el análisis de regresión, se observó que los indicadores que se incluyeron en el análisis con respecto de este elemento resultaron significativos y relevantes sólo para el modelo de regresión: el promedio del grado de estudios de miembros del cabildo y los gastos administrativos empleados. El modelo no consideró ni la capacidad reglamentaria ni el número de funcionarios públicos municipales ni el número de computadoras en el ayuntamiento.

Los incentivos enfocados a mejorar la *capacidad administrativa* no garantizan, como actualmente está el diseño institucional, que la autonomía fiscal mejore (a no ser que se tome en cuenta, según el modelo de regresión, los indicadores de la *capacidad administrativa* que se consideraron en el modelo de regresión como el promedio del grado de estudios de miembros del cabildo y los gastos administrativos). Esto se debe también a que el servicio civil de carrera que podría impulsar la capacidad administrativa del municipio adolece también de un diseño institucional que lo fortalezca, ya que, según Merino (2006), “en el ámbito nacional ese proceso se encuentra en una fase inicial, [pero,] en el nivel de los gobierno municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política deliberada y estable”.²²²

En el análisis de la última variable *vigilancia y participación ciudadana*, se menciona que se supone que los ciudadanos de un Estado son los que fortalecen la participación ciudadana por medio de la cual se demanda una

²²² Merino, editor (2006), *op. cit.*; p.38.

mayor autonomía con el objetivo de mejorar el desarrollo local de su comunidad o su municipio; sin embargo, el tema de evaluar a la ciudadanía siempre se torna ambiguo. Escalante (1992) menciona que en el establecimiento de la Constitución, “el concepto de la ciudadanía era de especial interés, porque no se puede dudar que los legisladores querían formar ciudadanos, pero sabían que no contaban con ellos”.²²³ Assies (2002) también destaca que “en el establecimiento de la Constitución, las comunidades imaginadas fueron imaginadas por y para la élite criolla”.²²⁴ Por otra parte, si se analiza el término ciudadanía integral citado por O’Donnell G. (2004), éste comprende mucho más que la participación electoral, ya que incluye la demanda por los derechos sociales, civiles y políticos que todo mexicano debe tener.

Desafortunadamente, según Pérez (2008), el diseño institucional electoral para elegir a nuestros representantes municipales no genera incentivos para la formación de una representación ciudadana, en lugar de eso privilegian la formación de una representación partidista como actualmente se tiene.²²⁵ Esto hace que también se generen incentivos, principalmente de tipo simbólico, contradictorios con el objetivo de lograr la autonomía fiscal municipal, y en lugar de eso, se enfocan más a satisfacer los intereses partidistas.

²²³ Escalante, *op. cit.*, p. 194

²²⁴ Assies (2002) citado por O’Donnell G., en: *La democracia en América Latina*, PNUD..., p. 86.

²²⁵ Para más información sobre el problema del diseño institucional en el sistema electoral municipal, ver: Ixchel Pérez (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación en el ejercicio del poder en México”, en: *Gestión y Política Pública*; volumen XVII, Núm. 2, II semestre de 2008; pp. 381-423.

En el análisis de regresión realizado se contemplaron dos indicadores para esta variable: el índice de participación electoral y el grado de competitividad electoral. Cabe recalcar que aunque ya se constató que un ciudadano no es solamente la persona que va a votar, es preciso aclarar que para esta variable no se encontraron indicadores cuantitativos que “midan” de alguna forma la *vigilancia y participación ciudadana* del municipio en toda su extensión. Es por ello que se utilizaron estos dos indicadores. El resultado de este análisis de regresión indicó que ninguno de los dos es relevante en el modelo que explica las variables que intervienen en la autonomía fiscal municipal. Lo cual confirma que no existe relación entre una mayor participación electoral o una mayor competitividad electoral con una mayor autonomía fiscal municipal.

Por todo lo expuesto hasta aquí, sería muy impráctico hacer recomendaciones para mejorar los incentivos institucionales que influyen en la autonomía fiscal municipal, ya que se analizó y constató que estos incentivos no dependen de una persona, grupo o partido político. Como se mencionó anteriormente, el diseño institucional parte de dos aspectos: el formal que está compuesto por leyes, normas, reglamentos, etc., y el informal que está dado por la cultura, los valores, las costumbres, etc. Las recomendaciones por parte del aspecto formal tienen que ver más con los incentivos de tipo legal y de tipo económico, y el aspecto informal tiene más relación con los incentivos de tipo simbólico.

Después del análisis de este estudio, se considera que los incentivos legales y económicos deben:

- ser claros,
- ser complementarios; es decir, que ambos se apoyen mutuamente hacia el mismo fin,
- delimitar facultades,
- ser significativos en cuanto a montos relevantes para los municipios en comparación de lo que puedan obtener por transferencias,
- “premiar” a los que cumplen con mejorar su esfuerzo fiscal y autonomía fiscal, y “sancionar” a los que no lo hacen,
- ser conocidos y entendidos (en cuanto a su aplicación) por los miembros de una comunidad.

Por su parte, los incentivos de tipo simbólico tal vez sean los más difíciles de controlar, ya que los incentivos legales y los incentivos económicos pueden tener su origen en una regla escrita, pero los incentivos de tipo simbólico no siempre tienen su origen de la misma manera, al contrario, parten del aspecto informal del diseño institucional; y aquí es donde interviene la comunidad y su grado de concientización de la necesidad de mejorar la autonomía fiscal, ya que si la comunidad tiene la percepción de que más autonomía fiscal significa que ésta tiene que pagar más, el incentivo simbólico que se genera es contradictorio porque la comunidad “premiará” a los gobiernos municipales que no le “molesten” cobrándole las contribuciones locales. Así también, la forma en cómo participa la comunidad es demandando mejores servicios y demandando mejor y mayor rendición de cuentas por parte de sus autoridades. Al mejorar la demanda por parte de la comunidad, ésta se vuelve más

consciente de que todo esto se logra con el cumplimiento del pago de sus contribuciones, lo cual generaría mejorar la autonomía fiscal del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Héctor (2000). *México: La ceniza y la semilla*. México, Cal y Arena, 142 pp.

Alburquerque, Francisco (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 49 pp.

Berger, Peter y Thomas Luckman (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu (trabajo original publicado en 1967), 233 pp.

Bird, Richard y François Vaillancourt, editores (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview*. Cambridge, Cambridge University Press, 304 pp.

Brinton, Mary y Victor Nee (2001). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press, 332 pp.

Cabrero, Enrique, coord. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México, CIDE – Porrúa, 371 pp.

_____ (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*. México, CIDE – Porrúa, 352 pp.

Calva, José, coord. (1996). *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablo Editor, 166 pp.

Cárdenas, Enrique (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 236 pp.

Carrizo, Luis y Enrique Gallicchio, editores (2006). *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. Montevideo, CLAEH – Corporación Andina de Fomento, 222 pp.

Covarrubias, José (2004). *La autonomía municipal en México*. 2da. ed. México, Porrúa, 465 pp.

Crespo, José (1998). *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. México, Grijalbo, 156 pp.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española de la Lengua. 22 ed. Versión 1.0, Edición en CD-ROM. Espasa.

Escalante, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la*

República Mexicana. Tratado de Moral Pública. México, El Colegio de México, 308 pp.

Estudios territoriales de la OCDE, Yucatán, México (2008). México, OCDE y Plan Estratégico de Mérida, 245 pp.

Galeana, Patricia, comp. (2003). *México y sus constituciones*, 2da. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 454 pp.

Gallicchio, Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: Nuevas alternativas de desarrollo.* Montevideo, CLAEH, 222 pp.

Gomà, Ricard y Jacint Jordana, editores (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina.* Barcelona, Fundación Centro de Estudios Internacionales de Barcelona, 348 pp.

González, Octavio (2005). *Construyendo el desarrollo local: La organización del espacio agrícola en Rincón Grande, Michoacán (1930-2000).* México, El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara, 400 pp.

Griffiths, Ann, editora, y Nerenberg, Karl, coord. (2002). *Handbook of Federal Countries, 2002.* London, McGill-Queen's University Press, 528 pp.

Guerrero, Juan Pablo, coord. (2004). *Impuestos y gasto público en México, desde una perspectiva multidisciplinaria*. México, CIDE – Porrúa, 642 pp.

Hernández, Pedro (1991). *Derecho municipal*. México, Universidad Autónoma de México, 82 pp.

Hernández, Roberto, Fernández-Collado, Carlos y Baptistas, Pilar (2008). *Metodología de la investigación*. 4ta ed. México, McGraw-Hill, 894 pp.

Koontz, Harold, Cyrill O'Donnell y Heinz Weihrich (1983). *Elementos de administración*. 2ª ed. México, McGraw-Hill, 488 pp.

Litvack, Jennie, Ahmad, Junaid y Bird, Richard (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C., World Bank, 40 pp.

March, James y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, The Free Press, 227 pp.

Merino, Mauricio (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra Ediciones, 76 pp.

_____, editor (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, CIDE, 298 pp.

North, Douglass (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (Agustín Bárcena Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1990), 152 pp.

Oates, Wallace (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 323 pp.

Ortega, Roberto (1994). *Federalismo y municipio*. México, Fondo de Cultura Económica, 203 pp.

La democracia en América Latina (2004). Perú, PNUD, 255 pp.

Powell y DiMaggio, comp. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (Roberto Reyes Trad.). México, Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1991), 580 pp.

Raich, Uri (s/f). *El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal* (tesis). México.

Rodríguez, Carlos (s/f). *La hacienda municipal en el nuevo federalismo, 1990-2000*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Tesis para obtener el título de licenciado en Economía, 198 pp.

Rodríguez, Victoria (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO, Westview Press, 335 pp.

Scott, Richard (2001). *Institutions and Organizations*. 2da. ed. Thousand Oaks, Sage Publications, 255 pp.

Vachon, Bernard y Francine Coallier (1993). *El desarrollo local. Teoría y práctica: Reintroducir lo humano en la lógica de desarrollo*. Guijón, Asturias, Ediciones Trea, 302 pp.

Wilkie, James (1987). *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica, 566 pp.

Williamson, Oliver y Sidney Winter, comp. (1996). *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México, FCE (trabajo original publicado en 1991), 322 pp.

HEMEROGRAFÍA

“Acusan regidores de oposición unilateral toma de decisiones en la comuna meridana. La transferencia de la JAPAY a la comuna meridana es tema de discusión entre los regidores”, en: *La Revista Peninsular*, 10 de julio de 2009. Disponible también en <http://www.larevista.com.mx>.

Alvarado, Sergio (2006). “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo”, en: *Contaduría y Administración*, Núm. 219, mayo 2006. México, Universidad Autónoma de México.

Arocena, José (1988). “Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate”, en: *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, Núm. 45-46. Montevideo, CLAEH.

Barreiro, Fernando (1988). “Los agentes de desarrollo”, en: *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, Núm. 45-46. Montevideo, CLAEH.

Cabrero, Enrique (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en: *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, Núm. 3. México, CIDE; pp. 753-784.

“Corte si no pagan el agua”, en: *Diario de Yucatán*, sección Yucatán–Interior, 29 de octubre de 2008. Disponible también en: <http://www.yucatan.com.mx>.

“Desconfía 60% de la población de leyes en México”, en: *El Universal*, 6 de octubre de 2008. Disponible también en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/544438.html>. Consultado el 7 de octubre de 2008.

Díaz, Alberto y Sergio Silva (2004). “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”, en: *Serie Estudios y Perspectivas*. Núm. 15. México, CEPAL.

Faya, Jacinto (1983). “Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano”, en: *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*. Núm. 8-9; octubre 1982 a marzo 1983. México, Instituto Nacional de Administración Pública; pp. 53-760.

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 660, en: *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 25 de enero de 2006.

Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán, para el ejercicio Fiscal 2008, en: *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 20 de diciembre de 2007.

Pérez, Ixchel (2008). "Efectos del diseño electoral municipal en la formación en el ejercicio del poder en México", en: *Gestión y Política Pública*; volumen XVII, Núm. 2, II semestre de 2008; pp. 381-423.

Pontifes, Arturo (2002). "Marco institucional y jurídico el municipio", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. Primera parte*. Núm 64, México, Instituto Nacional de Administración Pública; pp. 105-125.

DOCUMENTOS

Cabrero, Enrique (2001). La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas. Documentos de trabajo Núm. 28. México, CIDE.

_____ e Isela Orihuela (2000). Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997). Documento de trabajo Núm. 87. México, CIDE.

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Estado de Yucatán.

Del Castillo, Arturo (1998). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo. Documento de trabajo Núm. 52. México, CIDE.

Díaz-Cayeros, Alberto y Sergio Silva (2003). Gasto público, descentralización versus efectividad. México, Centro de Investigación para el Desarrollo y Fundación Friedrich Naumann.

Encuesta de Servicios Municipales 2007. Secretaría de Planeación y Presupuesto, Gobierno del Estado de Yucatán.

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. México, Sedesol, INEGI, Indesol, Conapo.

Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. México, Sedesol.

Encuesta Nacional Indesol – INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal
2000. México, Sedesol – INEGI.

Encuesta sobre Capacidad Administrativa realizada en abril de 2009 a
funcionarios de 84 municipios de Yucatán con el apoyo de la
Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de
Yucatán.

Encuesta sobre Recursos Humanos y Materiales para funciones
administrativas 2008. Secretaría de Planeación y Presupuesto.
Gobierno del Estado de Yucatán.

“El Municipio como promotor del desarrollo económico local: Seminario
Internacional, San José, Costa Rica, 16-19 febrero de 1992 /
Proyecto Sacdel”. *Serie Cuadernos de Desarrollo Local* de Unión
Internacional de los Municipios y de los Poderes Locales —IULA— y
Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los
Gobiernos Locales —Celcadel— (1993). Quito, IULA / Celcadel.

Evolución de la Hacienda Municipal en México (2003). Federación Nacional de
Municipios de México —Fenamm. Documento para discusión.
México, Fenamm.

Finanzas públicas municipales, 1979-1988. México, INEGI.

García, Rodolfo (1997). Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 2. Documento de trabajo Núm. 33. México, CIDE.

Hernández, Fausto y Brenda Jarillo (2005). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal en México. Documento de Trabajo Núm. 336. México, CIDE.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Índice de Desarrollo Municipal Básico, IDMB, 2005. México, Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.

Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en: <http://www.conapo.gob.mx/>.

Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible también en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>.

Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible también en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>.

Información básica sobre administración y gobierno municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, Segob. Disponible también en: <http://www.inafed.gob.mx>.

Informes que presentó la Secretaría de Planeación y Presupuesto para integrar el Primer Informe de Gobierno del Estado de Yucatán, con fechas del 19 y 20 de agosto de 2008.

Jaén, María y Daniel Paravisini (1999). Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos en Venezuela. Documento de trabajo Núm. R-380, Washington, D.C, Inter-American Development Bank.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán.

Merino, Mauricio (2005). La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México. Documento de trabajo Núm. 160. México, CIDE.

_____ e Ignacio Macedo (2005). La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Documento de trabajo Núm. 168. México, CIDE.

_____ (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. Documento de trabajo Núm. 145. México, CIDE.

Moreno, Carlos (2003). Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers. Documento de trabajo Núm. 127. México, CIDE.

Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012. México, Gobierno del Estado de Yucatán. Disponible también en: <http://www.yucatan.gob.mx>.

Plan Municipal de Desarrollo 2007-2012. Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. Disponible también en: <http://www.merida.gob.mx>.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, Presidencia de la República. Disponible también en: <http://www.presidencia.gob.mx>.

Sour, Laura (2007). Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos. Documento de trabajo Núm. 187. México, CIDE.

_____ y Fredy Girón (2007). El efecto *flypaper* de las transferencias intergubernamentales del Ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. Documento de trabajo Núm. 200. México, CIDE.

_____ (2005). Tax Compliance and Public Goods: Do They Really Get Along? Documento de Trabajo Núm. 165. México, CIDE.

Tulchin, Joseph and Andrew Selee (2004). Decentralization and Democratic Governance in Latin America, Woodrow Wilson Center Report on the Americas Num. 12.

DOCUMENTOS EN LÍNEA

“Análisis de regresión lineal: El procedimiento regresión lineal”, en: SPSS. Guía para el análisis de datos. Hispanoportuguesa SPSS. Versión electrónica. Disponible en: www2.uca.es/serv/ai/formacion/spss/Inicio.pdf. Consultado en junio de 2009.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
Disponible en: <http://www.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>.
Consultado el 18 de febrero de 2007.

Barceinas, César y Rubén Monroy (2003). *Origen y funcionamiento del Ramo*
33. México, Inafed. Documento disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_Doc_Interes. Consultado en
enero de 2008.

Carpio, José (2006). Desarrollo local en los espacios rurales. Chile. Red Polis.
Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/universidadcomplutense/>.
Consultado el 5 de febrero de 2007.

Competitividad Estatal 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro
(2008). México, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco).
Disponible en: <http://imco.org.mx>. Consultado en junio de 2009.

Conteo de Población y Vivienda 2005. México, INEGI. Consulta interactiva de
datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre
de 2008.

“Contradictoria actitud sobre el pago de agua”. Noticia disponible en:
http://www.imacmexico.org/ev_es.php?ID=20296_208&ID2=DO_TOP
IC; consultada el 8 de diciembre de 2008.

Cuaderno de Información Oportuna Regional. Empleo y Seguridad Social, Núm. 97, III Trimestre de 2008. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en enero de 2009.

Derecho al Agua. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas-DPI/2293 en febrero de 2003. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/water/Derechoalagua.htm>; consultado el 9 de diciembre de 2008.

Efemérides del Archivo General del Estado. La Guerra de Castas: 1847-1901. Disponible en: <http://www.yucatan.gob.mx/archivogeneral/Efemerides/Guerracastas/guerracastas.htm>. Consultado el 13 de noviembre de 2008.

Elecciones locales del presidente municipal 2004 en el Sistema Electoral (SIEM). México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión. Disponible en: <http://www.imocorp.com.mx>. Consultado en enero de 2009.

Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

Jerez, Miguel y Sonia Sotoca (2007). *Econometría I. Multicolinealidad*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/ecocuan/mjm/ectr1mj/Multicolinealidad.pdf>. Consultado en julio de 2009.

La estructura de la rendición de cuentas en México (2009). Presentación pública del proyecto de investigación sobre rendición de cuentas el día 30 de junio de 2009, en Ciudad de México. Proyecto llevado a cabo por el CIDE con el auspicio de The William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en: <http://www.rendicióndecuentas.cide.edu>. Consultado en julio de 2009.

La unidad de microrregiones. México, Sedesol. Disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html>. Consultado en julio de 2009.

“Legisladores continúan con el análisis y discusión de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado”. Noticia publicada el 10 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.congresoyucatan.gob.mx>. Consultada el 15 de octubre de 2008.

Población rural y urbana. Versión en línea. México, INEGI. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx>. Consultado en julio de 2009.

“Principales datos socioeconómicos por municipio”, en: Inafed. Sistema de información de Federalismo Hacendario. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_municipios08. Consultado en marzo de 2009.

Primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano, 2006. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/competividad/index.html>. Consultado en abril de 2009.

Principales resultados por localidad, 2005. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en enero de 2009.

¿Qué es la movilidad social? Disponible en: <http://www.movilidadsocial.org>. Consultado en julio de 2009.

Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Versión 2007. Segob e Inafed. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>. Consultado en julio de 2008.

Salarios mínimos 2009. Servicio de Administración Tributaria. Versión electrónica. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx>. Consultado en julio de 2009.

ANEXO A

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

DE LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN

A.1 Índice y grado de marginación, y lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio de Yucatán, 2005

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Abalá	0.37329	Alto	838	37
Acanceh	-0.18480	Medio	1347	83
Akil	-0.04117	Alto	1220	69
Baca	-0.08637	Medio	1263	78
Bokobá	0.19738	Alto	1022	55
Buctzotz	0.07982	Alto	1117	62
Cacalchén	-0.37004	Medio	1516	94
Calotmul	0.52489	Alto	710	24
Cansahcab	-0.04190	Alto	1222	70
Cantamayec	1.32938	Muy alto	258	4
Celestún	-0.34727	Medio	1500	92
Cenotillo	0.19737	Alto	1023	56
Conkal	-0.59119	Medio	1709	101
Cuncunul	0.59790	Alto	652	19
Cuzamá	0.47955	Alto	751	26
Chacsinkín	0.73342	Alto	565	13
Chankom	1.17341	Muy alto	323	6
Chapab	0.50760	Alto	723	25
Chemax	1.41605	Muy alto	228	3
Chicxulub Pueblo	-0.20571	Medio	1362	85
Chichimilá	1.04105	Alto	378	7
Chikindzonot	0.67896	Alto	596	15
Chocholá	-0.08249	Medio	1259	77
Chumayel	0.53218	Alto	705	23
Dzán	0.24006	Alto	981	52
Dzemul	-0.00228	Alto	1182	65

Dzidzantún	-0.79804	Bajo	1876	104
Dzilam de Bravo	-0.41277	Medio	1554	95
Dzilam González	-0.33718	Medio	1493	90
Dzitás	0.41694	Alto	797	32
Dzoncauich	0.42316	Alto	795	31
Espita	0.46614	Alto	764	29
Halachó	0.46631	Alto	763	28
Hocabá	0.33005	Alto	883	41
Hoctún	0.39383	Alto	818	36
Homún	0.09409	Alto	1105	61
Huhí	0.34288	Alto	873	40
Hunucmá	-0.04267	Alto	1223	71
Ixil	0.17795	Alto	1039	57
Izamal	-0.26200	Medio	1425	86
Kanasín	-0.68042	Bajo	1781	103
Kantunil	0.43881	Alto	786	30
Kaua	0.95775	Alto	435	9
Kinchil	0.09645	Alto	1102	60
Kopomá	0.29897	Alto	912	44
Mama	0.39509	Alto	816	35
Maní	0.56619	Alto	676	20
Maxcanú	0.26020	Alto	944	48
Mayapán	1.47430	Muy alto	208	2
Mérida	-1.52869	Muy bajo	2319	106
Mocochá	-0.13888	Medio	1308	81
Motul	-0.31827	Medio	1478	88
Muna	-0.44325	Medio	1584	97
Muxupip	0.22005	Alto	1001	53
Opichén	0.54978	Alto	693	21
Oxkutzcab	0.05131	Alto	1140	63
Panabá	-0.10134	Medio	1281	79
Peto	0.11764	Alto	1090	59
Progreso	-1.17574	Bajo	2152	105
Quintana Roo	0.25510	Alto	956	49
Río Lagartos	-0.34368	Medio	1497	91
Sacalum	-0.05863	Alto	1236	73
Samahil	0.21484	Alto	1003	54
Sanahcat	0.41474	Alto	801	33
San Felipe	-0.43410	Medio	1577	96
Santa Elena	0.46830	Alto	760	27
Seyé	-0.08040	Medio	1256	76
Sinanché	-0.06616	Alto	1243	74
Sotuta	0.14159	Alto	1073	58
Sucilá	0.03194	Alto	1162	64

Sudzal	0.30835	Alto	899	42
Suma	-0.03707	Alto	1218	68
Tahdziú	1.69883	Muy alto	123	1
Tahmek	-0.06866	Alto	1245	75
Teabo	0.34876	Alto	868	39
Tecoh	0.35978	Alto	860	38
Tekal de Venegas	0.40020	Alto	809	34
Tekantó	-0.12772	Medio	1305	80
Tekax	-0.03693	Alto	1217	67
Tekit	0.24991	Alto	965	50
Tekom	0.71043	Alto	578	14
Telchac Pueblo	-0.35257	Medio	1506	93
Telchac Puerto	-0.32735	Medio	1486	89
Temax	-0.03653	Alto	1216	66
Temozón	0.80225	Alto	525	12
Tepakán	0.62350	Alto	628	17
Tetiz	0.83079	Alto	508	11
Teya	0.29093	Alto	918	45
Ticul	-0.52909	Medio	1646	99
Timucuy	0.93304	Alto	452	10
Tinum	0.27358	Alto	935	47
Tixcacalcupul	0.96398	Alto	430	8
Tixkokob	-0.55947	Medio	1683	100
Tixmehuac	0.62669	Alto	626	16
Tixpéhual	-0.45116	Medio	1596	98
Tizimín	-0.05239	Alto	1234	72
Tunkás	0.30317	Alto	906	43
Tzucacab	0.24977	Alto	967	51
Uayma	0.61409	Alto	638	18
Ucú	0.28411	Alto	925	46
Umán	-0.65994	Bajo	1765	102
Valladolid	-0.16640	Medio	1328	82
Xocchel	0.53751	Alto	702	22
Yaxcabá	1.25651	Muy alto	279	5
Yaxkukul	-0.30840	Medio	1469	87
Yobaín	-0.20414	Medio	1361	84

Fuente: Índice de Marginación 2005, México, Conapo...

**A.2 IDH de los municipios de Yucatán, 2005,
y lugar que ocupa en el contexto nacional**

Nombre de municipio	IDH 2005	Clasificación según el IDH
Abalá	0.7477	1387
Acanceh	0.7703	1023
Akil	0.7492	1365
Baca	0.8052	556
Bokobá	0.7659	1102
Buctzotz	0.7681	1060
Cacalchén	0.7736	969
Calotmul	0.7425	1473
Cansahcab	0.7930	693
Cantamayec	0.6242	2369
Celestún	0.7898	734
Cenotillo	0.7596	1190
Conkal	0.8126	454
Cuncunul	0.6992	1965
Cuzamá	0.7460	1412
Chacsinkín	0.6503	2291
Chankom	0.6923	2020
Chapab	0.7449	1430
Chemax	0.6311	2352
Chicxulub Pueblo	0.8109	479
Chichimilá	0.6789	2114
Chikindzonot	0.6702	2185
Chocholá	0.7699	1028
Chumayel	0.7228	1736
Dzán	0.7633	1135
Dzemul	0.7915	713
Dzidzantún	0.8342	262
Dzilam de Bravo	0.8229	354
Dzilam González	0.8015	588
Dzitás	0.7371	1554
Dzoncauich	0.7404	1512
Espita	0.7320	1618
Halachó	0.7137	1830
Hocabá	0.7473	1390
Hoctún	0.7420	1485
Homún	0.7566	1236
Huhí	0.7512	1331
Hunucmá	0.7935	684
Ixil	0.7842	816
Izamal	0.7764	923
Kanasín	0.8027	576
Kantunil	0.7378	1541
Kaua	0.7142	1822
Kinchil	0.7672	1078

Kopomá	0.7436	1451
Mama	0.7429	1466
Maní	0.7314	1625
Maxcanú	0.7518	1320
Mayapán	0.6508	2289
Mérida	0.8940	22
Mocochá	0.8067	535
Motul	0.8108	480
Muna	0.7758	930
Muxupip	0.7783	895
Opichén	0.7415	1491
Oxkutzcab	0.7357	1563
Panabá	0.7711	1010
Peto	0.7425	1472
Progreso	0.8616	109
Quintana Roo	0.7514	1326
Río Lagartos	0.8115	470
Sacalum	0.7846	810
Samahil	0.7701	1027
Sanahcat	0.7308	1633
San Felipe	0.8113	473
Santa Elena	0.7372	1550
Seyé	0.7320	1619
Sinanché	0.7987	620
Sotuta	0.7420	1484
Sucilá	0.7776	899
Sudzal	0.7544	1269
Suma	0.7919	707
Tahdziú	0.5855	2424
Tahmek	0.7508	1336
Teabo	0.7145	1817
Tecoh	0.7422	1481
Tekal de Venegas	0.6953	1990
Tekantó	0.7717	999
Tekax	0.7619	1160
Tekit	0.7428	1468
Tekom	0.6874	2067
Telchac Pueblo	0.8179	409
Telchac Puerto	0.7911	719
Temax	0.7574	1226
Temozón	0.7134	1832
Tepakán	0.6999	1957
Tetiz	0.7331	1602
Teya	0.7302	1638
Ticul	0.8017	586
Timucuy	0.6867	2075
Tinum	0.7541	1273
Tixcaltucupul	0.6868	2072
Tixkokob	0.8216	366
Tixméhuac	0.6739	2159

Tixpéhual	0.7908	722
Tizimín	0.7731	976
Tunkás	0.7107	1857
Tzucacab	0.7288	1660
Uayma	0.7249	1712
Ucú	0.7709	1012
Umán	0.8245	337
Valladolid	0.7744	954
Xocchel	0.7274	1677
Yaxcabá	0.6768	2137
Yaxkukul	0.8145	435
Yobaín	0.8161	421

Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD.

A.3 Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por municipio de Yucatán.

Municipio	Grado promedio de escolaridad
Total de la entidad	7.59
Abalá	4.96
Acanceh	6.53
Akil	5.54
Baca	6.84
Bokobá	5.53
Buctzotz	5.28
Cacalchén	5.92
Calotmul	5.17
Cansahcab	6.53
Cantamayec	4.26
Celestún	5.42
Cenotillo	4.99
Conkal	7.55
Cuncunul	5.43
Cuzamá	5.42
Chacsinkín	4.87
Chankom	4.85
Chapab	5.68
Chemax	3.94
Chicxulub Pueblo	6.77
Chichimilá	5.27
Chikindzonot	5.19
Chocholá	6.16
Chumayel	4.67
Dzán	5.94

Dzemul	5.97
Dzidzantún	7.77
Dzilam de Bravo	7.08
Dzilam González	6.11
Dzítás	4.98
Dzoncauich	5.33
Espita	5.16
Halachó	5.79
Hocabá	5.54
Hoctún	5.07
Homún	5.31
Huhí	5.03
Hunucmá	6.23
Ixil	6.26
Izamal	6.17
Kanasín	7.01
Kantunil	5.16
Kaua	5.02
Kinchil	5.44
Kopomá	6.02
Mama	4.79
Maní	5.32
Maxcanú	6.04
Mayapán	3.91
Mérida	9.49
Mocochá	6.55
Motul	6.45
Muna	6.25
Muxupip	5.89
Opichén	5.47
Oxkutzcab	5.55
Panabá	5.38
Peto	5.66
Progreso	7.96
Quintana Roo	5.34
Río Lagartos	6.01
Sacalum	5.80
Samahil	6.13
Sanahcat	5.55
San Felipe	6.29
Santa Elena	5.38
Seyé	5.67
Sinanché	6.00
Sotuta	5.03
Sucilá	6.30
Sudzal	5.27
Suma	6.33
Tahdziú	3.97
Tahmek	6.53
Teabo	4.93

Tecoh	5.32
Tekal de Venegas	5.23
Tekantó	5.96
Tekax	5.98
Tekit	4.36
Tekom	5.02
Telchac Pueblo	6.83
Telchac Puerto	6.16
Temax	5.55
Temozón	5.02
Tepakán	4.49
Tetiz	4.43
Teya	5.20
Ticul	7.18
Timucuy	4.68
Tinum	5.55
Tixcaltucul	4.88
Tixkokob	7.25
Tixméhuac	5.08
Tixpéhual	7.14
Tizimín	5.78
Tunkás	4.96
Tzucacab	5.38
Uayma	4.66
Ucú	5.76
Umán	7.23
Valladolid	6.81
Xocchel	5.37
Yaxcabá	4.91
Yaxkukul	6.85
Yobaín	6.59

Fuente: Principales resultados por localidad 2005, México, INEGI...

A.4 Comparación entre los estados de México según su autonomía fiscal y su relación con algunas variables socioeconómicas.

Estado	Autonomía fiscal 2005		IDH 2005		Índice de marginación 2005		Grado de escolaridad 2005		% de la población con hasta 2 salarios mínimos		% Población analfabeta de 15 años o más		% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	
	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor
Promedio Nacional		5.27%		0.8070		---		8.1		45.30%		8.37%		10.14%
Aguascalientes	9	0.0617	8	0.8297	28	Bajo	7	8.7	6	32.79%	7	4.16%	3	1.79%
Baja California	4	0.0997	3	0.8415	30	Muy bajo	4	8.9	1	14.24%	3	3.08%	11	4.89%
Baja California Sur	2	0.1371	6	0.8354	24	Bajo	4	8.9	3	24.07%	5	3.62%	24	11.28%
Campeche	27	0.0212	9	0.8296	8	Alto	21	7.9	22	55.10%	23	10.20%	23	11.15%
Chiapas	31	0.0096	32	0.7212	2	Muy alto	3	9	32	78.14%	32	21.35%	30	25.90%
Chihuahua	7	0.081	4	0.8392	23	Bajo	12	8.4	4	27.25%	8	4.42%	17	6.45%
Coahuila	10	0.0615	5	0.8372	29	Muy bajo	32	6.1	7	32.97%	4	3.29%	5	2.17%
Colima	15	0.0545	12	0.8176	25	Bajo	14	8.3	15	42.66%	14	6.42%	2	1.66%
Distrito Federal	x	x	1	0.8905	32	Muy bajo	1	10.2	8	33.04%	1	2.59%	1	1.51%
Durango	16	0.0525	15	0.8069	15	Medio	18	8	18	50.04%	10	4.84%	21	8.63%
Guanajuato	13	0.0587	18	0.7911	14	Medio	26	7.2	16	44.69%	24	10.44%	15	6.14%
Guerrero	20	0.0346	23	0.7803	1	Muy alto	30	6.8	30	64.97%	31	19.88%	32	31.34%
Hidalgo	26	0.0241	30	0.7445	5	Alto	24	7.4	27	61.63%	28	12.80%	25	12.21%
Jalisco	3	0.1026	27	0.7684	27	Bajo	17	8.2	9	34.74%	12	5.56%	13	5.91%
México	14	0.0573	14	0.8097	21	Bajo	7	8.7	14	41.18%	11	5.32%	14	6.04%
Michoacán	17	0.0466	28	0.7624	10	Alto	29	6.9	23	55.79%	26	12.58%	22	9.97%
Morelos	8	0.0665	16	0.8055	20	Bajo	12	8.4	12	37.77%	19	8.13%	19	7.84%
Nayarit	21	0.0343	22	0.7817	12	Medio	18	8	19	51.73%	18	8.02%	20	8.35%
Nuevo León	6	0.0944	2	0.8535	31	Muy bajo	2	9.5	2	23.55%	2	2.78%	7	3.48%
Oaxaca	30	0.0121	31	0.7397	3	Muy alto	31	6.4	31	69.65%	30	19.35%	31	26.29%
Puebla	25	0.0252	26	0.7719	7	Alto	24	7.4	26	61.34%	27	12.71%	26	14.03%
Querétaro	5	0.0978	13	0.8118	17	Medio	14	8.3	13	39.23%	20	8.14%	12	5.76%
Quintana Roo	1	0.1465	10	0.8273	19	Bajo	10	8.5	10	36.78%	15	6.58%	10	4.66%
San Luis Potosí	23	0.0287	20	0.7858	6	Alto	22	7.7	24	56.11%	22	9.92%	27	16.97%
Sinaloa	11	0.0598	17	0.7991	18	Medio	10	8.5	17	44.95%	13	6.42%	16	6.24%
Sonora	12	0.0594	7	0.8299	26	Bajo	4	8.9	5	31.76%	6	3.73%	8	4.01%
Tabasco	29	0.0139	21	0.7822	9	Alto	18	8	20	51.97%	21	8.57%	28	22.94%
Tamaulipas	19	0.0399	11	0.8251	22	Bajo	7	8.7	11	37.56%	9	4.52%	9	4.26%
Tlaxcala	28	0.016	25	0.7750	16	Medio	14	8.3	28	62.59%	16	6.68%	4	2.03%
Veracruz	24	0.0279	29	0.7601	4	Alto	26	7.2	25	58.36%	29	13.42%	29	23.32%
Yucatán	22	0.0299	19	0.7861	11	Alto	23	7.6	29	63.00%	25	10.89%	6	3.03%
Zacatecas	18	0.0443	24	0.7756	13	Medio	26	7.2	21	54.25%	17	7.20%	18	6.72%

Nota: # significa el lugar que ocupa el estado según el valor del indicador correspondiente. A mayor valor, mayor posición relativa.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: a) Finanzas públicas municipales, INEGI...; b) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD; y c) Índice de Marginación 2005, Conapo.

A.5 Comparación entre los municipios de Yucatán según su autonomía fiscal y su relación con algunas variables socioeconómicas.

Municipio	Autonomía fiscal 2005	IDH 2005	Índice de marginación 2005	Grado de escolaridad 2005	% de la población con hasta 2 salarios mínimos	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con hacinamiento
Abalá	0.0012	0.748	Alto	4.96	81.43	19.41	0.14	64.71
Acanceh	0.0271	0.77	Medio	6.53	74.61	13.06	0.46	63.49
Akil	0.0247	0.749	Alto	5.54	81.74	16.98	0.68	65.07
Baca	0.0646	0.805	Medio	6.84	77.11	9.93	6.81	55.37
Bokobá	0.0014	0.766	Alto	5.53	77.48	19.61	0.92	55.73
Buctzotz	0.0330	0.768	Alto	5.28	81.93	20.87	2.97	56.66
Cacalchén	0.0107	0.774	Medio	5.92	77.57	14.51	7.89	58.13
Calotmul	0.0207	0.743	Alto	5.17	83.82	18.41	0.61	67.59
Cansahcab	0.0121	0.793	Alto	6.53	73.23	13.02	4.30	52.67
Cantamayec	0.0008	0.624	Muy alto	4.26	87.62	32.95	3.13	68.98
Celestún	0.0360	0.79	Medio	5.42	76.25	10.66	1.28	59.65
Cenotillo	0.0436	0.76	Alto	4.99	84.25	17.29	1.73	44.88
Conkal	0.0733	0.813	Medio	7.55	65.16	8.93	10.39	53.46
Cuncunul	0.0051	0.699	Alto	5.43	81.95	26.27	2.93	69.28
Cuzamá	0.0043	0.746	Alto	5.42	83.73	15.76	1.47	66.32
Chacsinkín	0.0092	0.65	Alto	4.87	86.44	25.21	0.48	74.69
Chankom	0.0001	0.692	Muy alto	4.85	86.49	21.59	5.72	73.26
Chapab	0.0042	0.745	Alto	5.68	82.21	17.00	1.68	65.56
Chemax	0.0076	0.631	Muy alto	3.94	75.80	34.03	4.59	78.17
Chicxulub Pueblo	0.0275	0.811	Medio	6.77	73.20	11.10	3.99	56.42
Chichimilá	0.0281	0.679	Alto	5.27	81.72	26.40	4.89	75.48
Chikindzonot	0.0298	0.67	Alto	5.19	88.55	23.90	1.16	73.67
Chocholá	0.0235	0.77	Medio	6.16	74.94	14.46	9.84	52.98
Chumayel	0.0005	0.723	Alto	4.67	86.20	26.11	-	65.63
Dzán	0.0113	0.763	Alto	5.94	84.10	11.47	0.13	71.06
Dzemul	0.0663	0.792	Alto	5.97	77.52	16.46	3.48	50.44
Dzidzantún	0.0323	0.834	Bajo	7.77	63.65	9.50	15.55	51.07
Dzilam de Bravo	0.0208	0.823	Medio	7.08	72.85	6.90	1.99	55.81
Dzilam	0.0201	0.80	Medio	6.11	81.88	12.89	13.72	51.63

González		2						
Dzitás	0.0035	0.73 7	Alto	4.98	77.08	21.33	0.68	69.11
Dzoncauich	0.0088	0.74	Alto	5.33	88.34	21.42	14.92	63.03
Espita	0.0245	0.73 2	Alto	5.16	80.44	22.36	0.56	73.16
Halachó	0.0309	0.71 4	Alto	5.79	80.85	22.75	10.12	63.51
Hocabá	0.0068	0.74 7	Alto	5.54	76.41	21.43	0.69	62.43
Hoctún	0.0021	0.74 2	Alto	5.07	79.22	27.43	0.95	52.16
Homún	0.0019	0.75 7	Alto	5.31	82.37	18.57	7.37	63.13
Huhí	0.0052	0.75 1	Alto	5.03	80.59	17.32	1.87	51.32
Hunucmá	0.0501	0.79 4	Alto	6.23	75.33	14.98	22.57	63.93
Ixil	0.0364	0.78 4	Alto	6.26	78.17	11.54	8.15	62.47
Izamal	0.0536	0.77 6	Medio	6.17	72.33	17.41	2.37	57.61
Kanasín	0.1306	0.80 3	Bajo	7.01	65.32	10.62	4.77	53.09
Kantunil	-	0.73 8	Alto	5.16	80.51	21.13	2.59	60.16
Kaua	0.0021	0.71 4	Alto	5.02	81.37	23.65	1.88	70.00
Kinchil	0.0145	0.76 7	Alto	5.44	82.14	18.99	16.41	61.84
Kopomá	0.0017	0.74 4	Alto	6.02	84.31	12.45	2.19	60.48
Mama	0.0037	0.74 3	Alto	4.79	86.37	20.37	0.59	64.62
Maní	0.0159	0.73 1	Alto	5.32	85.03	21.35	0.85	61.53
Maxcanú	0.0230	0.75 2	Alto	6.04	73.34	19.13	3.42	68.96
Mayapán	0.0001	0.65 1	Muy alto	3.91	86.95	36.35	0.55	76.49
Mérida	0.2675	0.89 4	Muy bajo	9.49	48.87	3.82	1.70	33.60
Mocochá	0.0058	0.80 7	Medio	6.55	70.75	9.77	2.16	57.10
Motul	0.0741	0.81 1	Medio	6.45	70.66	13.70	4.44	56.64
Muna	0.0311	0.77 6	Medio	6.25	75.40	14.09	1.11	57.58
Muxupip	0.0275	0.77 8	Alto	5.89	78.52	15.31	0.15	56.37
Opichén	0.0064	0.74 2	Alto	5.47	82.59	12.33	0.57	70.99
Oxkutzcab	0.0774	0.73 6	Alto	5.55	74.05	20.58	1.50	61.76
Panabá	0.0352	0.77 1	Medio	5.38	82.48	15.55	3.08	57.01
Peto	0.0539	0.74 3	Alto	5.66	74.16	20.45	0.99	62.98
Progreso	0.1594	0.86 2	Bajo	7.96	53.65	5.17	1.22	47.51
Quintana Roo	0.0000	0.75 1	Alto	5.34	69.01	16.52	0.64	58.70
Río	0.0135	0.81	Medio	6.01	65.20	7.04	2.37	58.03

Lagartos		2						
Sacalum	0.0137	0.78 5	Alto	5.8	79.17	13.92	4.70	60.35
Samahil	0.0033	0.77	Alto	6.13	82.02	16.82	1.74	69.55
Sanahcat	0.0001	0.81 1	Alto	5.55	80.22	19.30	-	59.01
San Felipe	0.0448	0.73 1	Medio	6.29	69.97	6.75	2.60	48.15
Santa Elena	0.0274	0.73 7	Alto	5.38	82.45	19.24	-	64.55
Seyé	0.0092	0.73 2	Medio	5.67	77.25	18.78	7.65	61.22
Sinanché	0.0115	0.79 9	Alto	6	80.10	17.16	2.96	51.49
Sotuta	0.0193	0.74 2	Alto	5.03	81.65	18.10	4.91	67.52
Sucilá	0.0196	0.77 8	Alto	6.3	81.36	10.69	1.68	61.56
Sudzal	0.0369	0.75 4	Alto	5.27	85.05	20.35	2.05	63.56
Suma	0.0133	0.79 2	Alto	6.33	80.65	7.30	0.57	53.86
Tahdziú	0.0006	0.58 6	Muy alto	3.97	86.08	37.24	5.15	77.16
Tahmek	-	0.75 1	Alto	6.53	80.80	17.99	0.40	56.37
Teabo	0.0022	0.71 5	Alto	4.93	80.51	24.60	1.99	73.68
Tecoh	0.0266	0.74 2	Alto	5.32	79.50	17.07	1.03	68.33
Tekal de Venegas	0.0016	0.69 5	Alto	5.23	85.90	27.11	8.08	62.39
Tekantó	0.0130	0.77 2	Medio	5.96	80.68	17.40	7.91	51.70
Tekax	0.0597	0.76 2	Alto	5.98	72.99	17.47	1.75	64.27
Tekit	0.0061	0.74 3	Alto	4.36	85.19	19.56	0.91	69.19
Tekom	0.0017	0.68 7	Alto	5.02	79.46	29.61	1.47	71.25
Telchac Pueblo	0.0341	0.81 8	Medio	6.83	73.62	10.40	12.17	41.81
Telchac Puerto	0.1409	0.79 1	Medio	6.16	71.50	11.51	2.14	52.24
Temax	0.0098	0.75 7	Alto	5.55	83.42	22.52	4.69	63.69
Temozón	0.0009	0.71 3	Alto	5.02	81.88	23.47	2.41	73.23
Tepakán	0.0041	0.7	Alto	4.49	83.26	34.40	2.30	57.17
Tetiz	0.0060	0.73 3	Alto	4.43	82.13	22.66	17.51	61.52
Teya	0.0064	0.73	Alto	5.2	85.57	26.47	6.39	58.54
Ticul	0.0557	0.80 2	Medio	7.18	71.28	11.49	0.23	59.98
Timucuy	0.0025	0.68 7	Alto	4.68	79.76	26.49	0.68	70.66
Tinum	0.0182	0.75 4	Alto	5.55	78.08	15.71	1.88	68.79
Tixcacalcupul	0.0019	0.68 7	Alto	4.88	83.50	23.47	0.90	76.43
Tixkokob	0.0293	0.82 2	Medio	7.25	66.77	8.48	2.29	54.59
Tixméhuac	0.0100	0.67	Alto	5.08	85.02	24.42	0.74	65.62

		4						
Tixpéhual	0.0095	0.79 1	Medio	7.14	69.24	8.12	2.18	50.53
Tizimín	0.1242	0.77 3	Alto	5.78	75.22	18.29	4.69	61.72
Tunkás	0.0106	0.71 1	Alto	4.96	84.60	20.55	2.78	55.92
Tzucacab	0.0307	0.72 9	Alto	5.38	80.81	20.16	1.06	68.53
Uayma	0.0001	0.72 5	Alto	4.66	82.28	19.49	1.57	75.87
Ucú	0.0090	0.77 1	Alto	5.76	80.23	14.11	12.84	57.18
Umán	0.1053	0.82 5	Bajo	7.23	67.39	9.85	3.88	51.73
Valladolid	0.0858	0.77 4	Medio	6.81	64.14	16.87	3.51	60.94
Xocchel	0.0053	0.72 7	Alto	5.37	77.24	23.24	0.34	66.51
Yaxcabá	0.0008	0.67 7	Muy alto	4.91	84.48	22.33	8.11	74.02
Yaxkukul	0.0050	0.81 5	Medio	6.85	75.45	7.55	6.15	46.54
Yobaín	0.0140	0.81 6	Medio	6.59	78.99	13.33	0.83	56.29

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: a) Finanzas públicas municipales, INEGI...; b) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, PNUD; y c) Índice de Marginación 2005, Conapo.

ANEXO B

MODELO DE REGRESIÓN “A”

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	2.4827	2.95440	103
Población 2005 (en miles)	9.3783	12.91890	103
Índice de marginación 2005	.213043	.4950930	103
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	2.619839	5.2249957	103
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	3.5783	1.06950	103
Capacidad reglamentaria 2004	.2736	.27099	103
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	3023.94	1272.685	103
Número de funcionarios públicos municipales 2004	128.47	140.416	103
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	5.72	10.206	103
Indicador de participación electoral 2005	.786510	.0631149	103
Grado de competitividad electoral 2004	.898301	.0946813	103

Correlations

	Autonomía fiscal 2004- 2006 (en porcentaje)	Población 2005 (en miles)	Índice de marginación 2005	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	Capacidad reglamentaria 2004	Gastos administrativos 2004- 2006 per cápita (p. const.)	Número de funcionarios públicos municipales 2004	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	Indicador de participación electoral 2005	Grado de competitividad electoral 2004
Pearson Correlation	1.000	.678	-.486	.093	.472	.217	-.077	.631	.568	-.428	.025
Autonomía fiscal 2004- 2006 (en porcentaje)											
Población 2005 (en miles)	.678	1.000	-.261	-.108	.274	.087	-.459	.901	.737	-.613	.089
Índice de marginación 2005	-.486	-.261	1.000	.016	-.473	-.220	.057	-.241	-.299	.389	.052
Esfuerzo fiscal al 2004- 2006	.093	-.108	.016	1.000	-.043	.110	.093	-.046	-.089	.137	-.161
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.472	.274	-.473	-.043	1.000	.037	-.100	.226	.167	-.319	-.045

Capacidad reglamentaria 2004	.217	.087	-.220	.110	.037	1.000	-.078	.131	.148	-.122	-.075
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	-.077	-.459	.057	.093	-.100	-.078	1.000	-.395	-.303	.511	-.065
Número de funcionarios públicos municipales 2004	.631	.901	-.241	-.046	.226	.131	-.395	1.000	.616	-.520	.043
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.568	.737	-.299	-.089	.167	.148	-.303	.616	1.000	-.377	.015
Indicador de participación electoral 2005	-.428	-.613	.389	.137	-.319	-.122	.511	-.520	-.377	1.000	.008
Grado de competitividad electoral 2004	.025	.089	.052	-.161	-.045	-.075	-.065	.043	.015	.008	1.000

Sig. (1-tailed)	Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	.	.000	.000	.176	.000	.014	.219	.000	.000	.000	.399
	Población 2005 (en miles)	.000	.	.004	.139	.003	.192	.000	.000	.000	.000	.185
	Índice de marginación 2005	.000	.004	.	.438	.000	.013	.285	.007	.001	.000	.301
	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.176	.139	.438	.	.335	.134	.176	.321	.185	.084	.052
	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.000	.003	.000	.335	.	.356	.156	.011	.046	.001	.325
	Capacidad reglamentaria 2004	.014	.192	.013	.134	.356	.	.217	.094	.068	.110	.224
	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.219	.000	.285	.176	.156	.217	.	.000	.001	.000	.256

	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.000	.000	.007	.321	.011	.094	.000	.	.000	.000	.332
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.000	.000	.001	.185	.046	.068	.001	.000	.	.000	.439
	Indicador de participación electoral 2005	.000	.000	.000	.084	.001	.110	.000	.000	.000	.	.469
	Grado de competitividad electoral 2004	.399	.185	.301	.052	.325	.224	.256	.332	.439	.469	.
N	Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
	Población 2005 (en miles)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
	Índice de marginación 2005	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Esfuerzo fiscal al 2004-2006	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Capacidad reglamentaria 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Número de funcionarios públicos municipales 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Indicador de participación electoral 2005	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Grado de competitividad electoral 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Variables Entered/Removed^b

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Grado de competitividad electoral 2004, Indicador de participación electoral 2005, Capacidad reglamentaria 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006, Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Índice de marginación 2005, Número de funcionarios públicos municipales 2004, Población 2005 (en miles) ^a		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	.832 ^a	.693	.659	1.72450	.693	20.737	10	92	.000	2.036

a. Predictors: (Constant), Grado de competitividad electoral 2004, Indicador de participación electoral 2005, Capacidad reglamentaria 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006, Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Índice de marginación 2005, Número de funcionarios públicos municipales 2004, Población 2005 (en miles)

b. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	616.708	10	61.671	20.737	.000 ^a
	Residual	273.598	92	2.974		
	Total	890.306	102			

a. Predictors: (Constant), Grado de competitividad electoral 2004, Indicador de participación electoral 2005, Capacidad reglamentaria 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006, Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Índice de marginación 2005, Número de funcionarios públicos municipales 2004, Población 2005 (en miles)

b. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1 (Constant)	-3.758	3.473		-1.082	.282					
Población 2005 (en miles)	.123	.042	.539	2.970	.004	.678	.296	.172	.101	9.868
Índice de marginación 2005	-1.034	.437	-.173	-2.365	.020	-.486	-.239	-.137	.623	1.606
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.085	.034	.150	2.504	.014	.093	.253	.145	.933	1.072
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.640	.188	.232	3.412	.001	.472	.335	.197	.724	1.382
Capacidad reglamentaria 2004	1.123	.664	.103	1.692	.094	.217	.174	.098	.900	1.111
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.001	.000	.275	3.905	.000	-.077	.377	.226	.674	1.483
Número de funcionarios públicos municipales 2004	.002	.003	.071	.513	.609	.631	.053	.030	.172	5.806
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.031	.027	.107	1.160	.249	.568	.120	.067	.393	2.548
Indicador de participación electoral 2005	-1.269	4.021	-.027	-.316	.753	-.428	-.033	-.018	.453	2.209
Grado de competitividad electoral 2004	1.317	1.864	.042	.707	.482	.025	.073	.041	.936	1.068

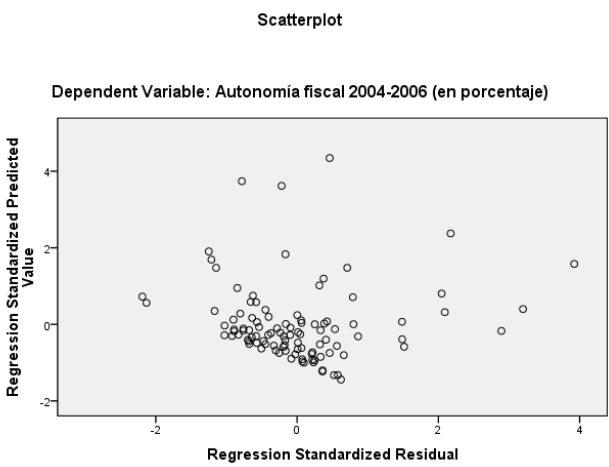
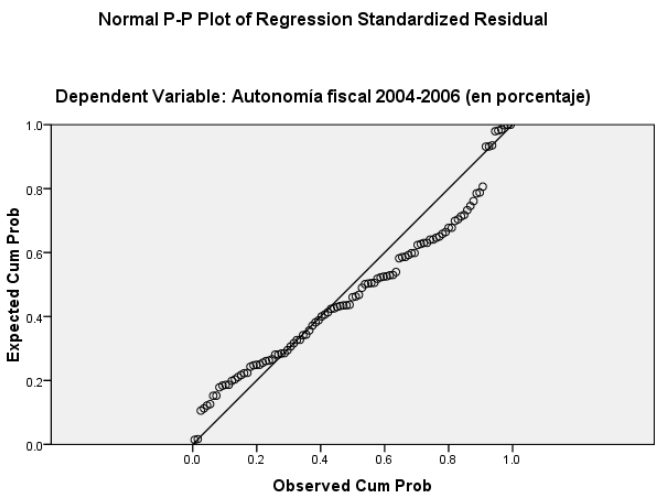
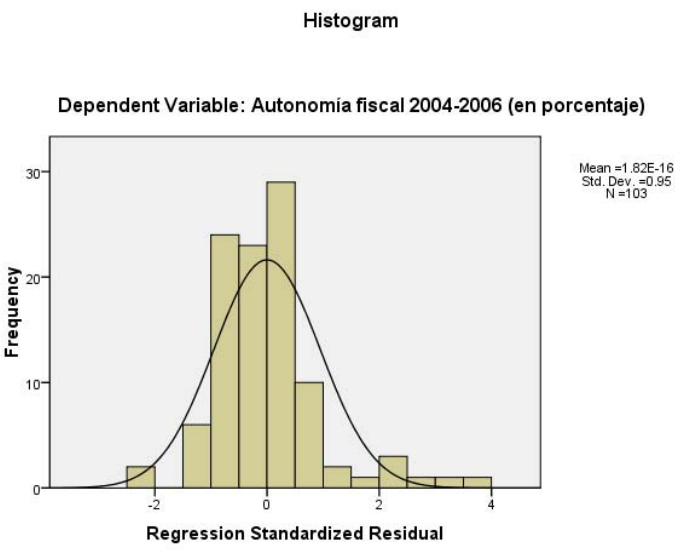
a. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1.0614	13.1646	2.4827	2.45889	103
Residual	-3.77697	6.76448	.00000	1.63778	103
Std. Predicted Value	-1.441	4.344	.000	1.000	103
Std. Residual	-2.190	3.923	.000	.950	103

a. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Charts



NPar Tests

One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test

		Standardized Residual
N		103
Normal Parameters ^a	Mean	.0000000
	Std. Deviation	.94971616
Most Extreme Differences	Absolute	.129
	Positive	.129
	Negative	-.088
Kolmogorov-Smirnov Z		1.311
Asymp. Sig. (2-tailed)		.064
a. Test distribution is Normal.		

ANEXO C

MODELO DE REGRESIÓN “B”

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	2.4827	2.95440	103
Población 2005 (en miles)	9.3783	12.91890	103
Índice de marginación 2005	.213043	.4950930	103
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	2.619839	5.2249957	103
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	3.5783	1.06950	103
Capacidad reglamentaria 2004	.2736	.27099	103
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	3023.94	1272.685	103
Número de funcionarios públicos municipales 2004	128.47	140.416	103
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	5.72	10.206	103
Indicador de participación electoral 2005	.786510	.0631149	103
Grado de competitividad electoral 2004	.898301	.0946813	103

Correlations

	Autonomía fiscal 2004- 2006 (en porcentaje)	Población 2005 (en miles)	Índice de marginació n 2005	Esfuerzo fiscal al 2004- 2006	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	Capacidad reglamenta ria 2004	Gastos administrativ os 2004- 2006 per cápita (p. const.)	Número de funcionarios públicos municipales 2004	Número de computadora s en el ayuntamient o 2007-2008	Indicador de participació n electoral 2005	Grado de competitividad electoral 2004
Pearson Correlation											
Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	1.000	.678	-.486	.093	.472	.217	-.077	.631	.568	-.428	.025
Población 2005 (en miles)	.678	1.000	-.261	-.108	.274	.087	-.459	.901	.737	-.613	.089
Índice de marginación 2005	-.486	-.261	1.000	.016	-.473	-.220	.057	-.241	-.299	.389	.052
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.093	-.108	.016	1.000	-.043	.110	.093	-.046	-.089	.137	-.161
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.472	.274	-.473	-.043	1.000	.037	-.100	.226	.167	-.319	-.045
Capacidad reglamentaria 2004	.217	.087	-.220	.110	.037	1.000	-.078	.131	.148	-.122	-.075

	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	-.077	-.459	.057	.093	-.100	-.078	1.000	-.395	-.303	.511	-.065
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.631	.901	-.241	-.046	.226	.131	-.395	1.000	.616	-.520	.043
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.568	.737	-.299	-.089	.167	.148	-.303	.616	1.000	-.377	.015
	Indicador de participación electoral 2005	-.428	-.613	.389	.137	-.319	-.122	.511	-.520	-.377	1.000	.008
	Grado de competitividad electoral 2004	.025	.089	.052	-.161	-.045	-.075	-.065	.043	.015	.008	1.000
Sig. (1-tailed)	Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	.	.000	.000	.176	.000	.014	.219	.000	.000	.000	.399
	Población 2005 (en miles)	.000	.	.004	.139	.003	.192	.000	.000	.000	.000	.185
	Índice de marginación 2005	.000	.004	.	.438	.000	.013	.285	.007	.001	.000	.301
	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.176	.139	.438	.	.335	.134	.176	.321	.185	.084	.052

	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.000	.003	.000	.335	.	.356	.156	.011	.046	.001	.325
	Capacidad reglamentaria 2004	.014	.192	.013	.134	.356	.	.217	.094	.068	.110	.224
	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.219	.000	.285	.176	.156	.217	.	.000	.001	.000	.256
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.000	.000	.007	.321	.011	.094	.000	.	.000	.000	.332
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.000	.000	.001	.185	.046	.068	.001	.000	.	.000	.439
	Indicador de participación electoral 2005	.000	.000	.000	.084	.001	.110	.000	.000	.000	.	.469
	Grado de competitividad electoral 2004	.399	.185	.301	.052	.325	.224	.256	.332	.439	.469	.
N	Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Población 2005 (en miles)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Índice de marginación 2005	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Capacidad reglamentaria 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Número de funcionarios públicos municipales 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Indicador de participación electoral 2005	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Grado de competitividad electoral 2004	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Población 2005 (en miles)		Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
2	Índice de marginación 2005		Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
3	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)		Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
4	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004		Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
5	Esfuerzo fiscal al 2004-2006		Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).

a. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Model Summary^f

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	.678 ^a	.460	.454	2.18233	.460	85.939	1	101	.000	2.099
2	.750 ^b	.562	.553	1.97425	.102	23.412	1	100	.000	
3	.787 ^c	.620	.609	1.84844	.058	15.076	1	99	.000	
4	.807 ^d	.651	.637	1.77953	.031	8.816	1	98	.004	
5	.822 ^e	.675	.659	1.72594	.024	7.180	1	97	.009	

a. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles)

b. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005

c. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)

d. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004

e. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006

f. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

ANOVA^f

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	409.288	1	409.288	85.939	.000 ^a
	Residual	481.017	101	4.763		
	Total	890.306	102			
2	Regression	500.541	2	250.270	64.211	.000 ^b
	Residual	389.765	100	3.898		
	Total	890.306	102			
3	Regression	552.051	3	184.017	53.858	.000 ^c
	Residual	338.255	99	3.417		
	Total	890.306	102			
4	Regression	579.968	4	144.992	45.786	.000 ^d
	Residual	310.338	98	3.167		
	Total	890.306	102			
5	Regression	601.356	5	120.271	40.375	.000 ^e
	Residual	288.950	97	2.979		
	Total	890.306	102			

- a. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles)
- b. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005
- c. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)
- d. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004
- e. Predictors: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006
- f. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1 (Constant)	1.029	.266		3.864	.000					
Población 2005 (en miles)	.155	.017	.678	9.270	.000	.678	.678	.678	1.000	1.000
2 (Constant)	1.636	.272		6.024	.000					
Población 2005 (en miles)	.135	.016	.592	8.632	.000	.678	.653	.571	.932	1.073
Índice de marginación 2005	-1.979	.409	-.332	-4.839	.000	-.486	-.436	-.320	.932	1.073
3 (Constant)	-.571	.622		-.917	.361					
Población 2005 (en miles)	.165	.017	.721	9.971	.000	.678	.708	.618	.734	1.362
Índice de marginación 2005	-1.869	.384	-.313	-4.869	.000	-.486	-.440	-.302	.927	1.079
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.001	.000	.271	3.883	.000	-.077	.364	.241	.785	1.274
4 (Constant)	-2.635	.918		-2.871	.005					
Población 2005 (en miles)	.157	.016	.688	9.765	.000	.678	.702	.582	.716	1.396
Índice de marginación 2005	-1.344	.410	-.225	-3.278	.001	-.486	-.314	-.196	.754	1.326
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.001	.000	.272	4.041	.000	-.077	.378	.241	.785	1.274
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.564	.190	.204	2.969	.004	.472	.287	.177	.752	1.330
5 (Constant)	-2.876	.895		-3.215	.002					
Población 2005 (en miles)	.160	.016	.701	10.230	.000	.678	.720	.592	.713	1.403
Índice de marginación 2005	-1.325	.398	-.222	-3.332	.001	-.486	-.320	-.193	.754	1.327
Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.001	.000	.264	4.033	.000	-.077	.379	.233	.783	1.277
Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.575	.184	.208	3.117	.002	.472	.302	.180	.751	1.331
Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.088	.033	.156	2.680	.009	.093	.263	.155	.985	1.015

a. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Excluded Variables¹

Model		Beta In	t	Sig.	Partial Correlation	Collinearity Statistics		
						Tolerance	VIF	Minimum Tolerance
1	Índice de marginación 2005	-.332 ^a	-4.839	.000	-.436	.932	1.073	.932
	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.168 ^a	2.329	.022	.227	.988	1.012	.988
	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.310 ^a	4.429	.000	.405	.925	1.081	.925
	Capacidad reglamentaria 2004	.159 ^a	2.210	.029	.216	.992	1.008	.992
	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.296 ^a	3.838	.000	.358	.789	1.267	.789
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.107 ^a	.636	.527	.063	.189	5.295	.189
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.150 ^a	1.393	.167	.138	.458	2.186	.458
	Indicador de participación electoral 2005	-.019 ^a	-.204	.838	-.020	.624	1.602	.624
	Grado de competitividad electoral 2004	-.035 ^a	-.478	.634	-.048	.992	1.008	.992
2	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.164 ^b	2.522	.013	.246	.988	1.012	.921
	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.204 ^b	2.754	.007	.267	.752	1.330	.752
	Capacidad reglamentaria 2004	.097 ^b	1.444	.152	.144	.951	1.052	.893
	Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)	.271 ^b	3.883	.000	.364	.785	1.274	.734
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.097 ^b	.635	.527	.064	.189	5.296	.187
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.074 ^b	.746	.458	.075	.445	2.246	.445
	Indicador de participación electoral 2005	.113 ^b	1.292	.199	.129	.568	1.762	.568
	Grado de competitividad electoral 2004	-.010 ^b	-.152	.880	-.015	.986	1.014	.921
3	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.152 ^c	2.505	.014	.245	.986	1.014	.730
	Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004	.204 ^c	2.969	.004	.287	.752	1.330	.716
	Capacidad reglamentaria 2004	.113 ^c	1.787	.077	.178	.947	1.056	.734
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.071 ^c	.494	.622	.050	.188	5.309	.174
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.058 ^c	.618	.538	.062	.444	2.251	.394
	Indicador de participación electoral 2005	-.005 ^c	-.056	.955	-.006	.491	2.037	.491
	Grado de competitividad electoral 2004	-.005 ^c	-.077	.939	-.008	.986	1.015	.729
4	Esfuerzo fiscal al 2004-2006	.156 ^d	2.680	.009	.263	.985	1.015	.713
	Capacidad reglamentaria 2004	.129 ^d	2.135	.035	.212	.940	1.063	.716
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.097 ^d	.700	.486	.071	.188	5.329	.171

	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.097 ^d	1.072	.286	.108	.435	2.296	.377
	Indicador de participación electoral 2005	.017 ^d	.192	.848	.020	.487	2.052	.487
	Grado de competitividad electoral 2004	.003 ^d	.048	.962	.005	.984	1.017	.710
5	Capacidad reglamentaria 2004	.111 ^e	1.871	.064	.188	.926	1.080	.712
	Número de funcionarios públicos municipales 2004	.056 ^e	.418	.677	.043	.185	5.400	.168
	Número de computadoras en el ayuntamiento 2007-2008	.102 ^e	1.166	.246	.118	.435	2.298	.376
	Indicador de participación electoral 2005	-.003 ^e	-.031	.975	-.003	.484	2.067	.484
	Grado de competitividad electoral 2004	.027 ^e	.461	.646	.047	.961	1.041	.708

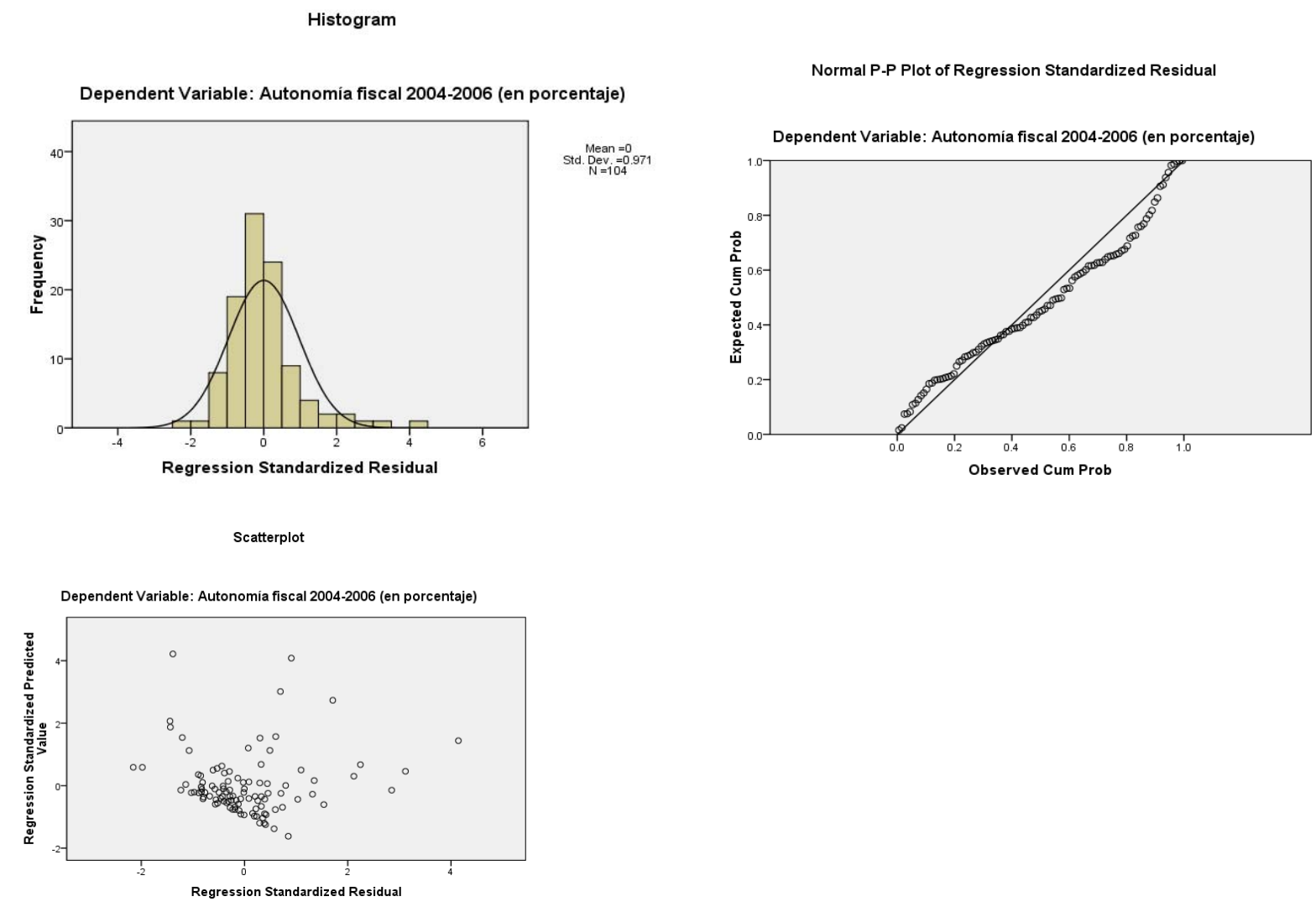
- a. Predictors in the Model: (Constant), Población 2005 (en miles)
- b. Predictors in the Model: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005
- c. Predictors in the Model: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.)
- d. Predictors in the Model: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004
- e. Predictors in the Model: (Constant), Población 2005 (en miles), Índice de marginación 2005, Gastos administrativos 2004-2006 per cápita (p. const.), Promedio del grado de estudios de miembros del cabildo 2004, Esfuerzo fiscal al 2004-2006
- f. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1.4529	12.7247	2.4986	2.42171	104
Residual	-3.71915	7.14977	.00534	1.67580	104
Std. Predicted Value	-1.621	4.218	.007	.997	104
Std. Residual	-2.155	4.143	.003	.971	104

- a. Dependent Variable: Autonomía fiscal 2004-2006 (en porcentaje)

Charts



NPar Tests

One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test

		Standardized Residual
N		104
Normal Parameters ^a	Mean	.0030914
	Std. Deviation	.97094876
Most Extreme Differences	Absolute	.119
	Positive	.119
	Negative	-.072
Kolmogorov-Smirnov Z		1.211
Asymp. Sig. (2-tailed)		.106
a. Test distribution is Normal.		

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todos aquellos que estuvieron junto a mí en el estudio del programa de doctorado y durante la elaboración de esta tesis. En primer lugar, el agradecimiento es para mis directores de tesis Dr. Mauricio Merino Huerta, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y Dra. María Esther del Campo García, de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), por toda la disposición y orientación que me brindaron. Sus conocimientos, valores y actitudes compartidos me enriquecieron tanto profesional como personalmente.

Además, agradezco a los profesores, coordinadores y personal administrativo del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset por brindarme las herramientas necesarias para concluir los estudios de doctorado e inculcarme la inquietud por saber más. También, a la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), mi casa de estudios, y al CP Jorge Humberto Basulto Triay, M. en F., director de la Facultad de Contaduría y Administración de la UADY, por el apoyo brindado para llevar a cabo el programa de doctorado. En especial, doy las gracias al Ing. Ignacio Pastrana por su asesoría en relación con los modelos estadísticos, a mis compañeros de trabajo por sus consejos oportunos, a Guadalupe Vera e Iván Pech por su ayuda en el formato de la tesis y a las personas que me apoyaron para conseguir la información requerida.

Muy especialmente quiero agradecer a mis padres por su ayuda invaluable para cumplir con esta meta, y particularmente a mi esposo por ser mi compañero y apoyo incondicional en este reto planteado; ellos fueron mis pilares y motivadores más entusiastas. Sin ellos indudablemente no lo habría conseguido.

Quiero dedicarle unas líneas a mi hija, quien en su primer año de edad desconocía lo que pasaba a su alrededor, pero seguramente sentía mi ausencia en los períodos más fuertes de estudio. Ana Isabel: sin saberlo eres la inspiración que me motiva a continuar, gracias por esa sonrisa que me ilumina la vida.

Tal como me mencionó mi director de tesis durante un momento difícil en el transcurso de la elaboración de esta investigación: “la vida se atravesó en tus planes”, y es que en momentos como ese en los que quería dejarlo todo el apoyo de estas personas fue más fuerte; tanto, que no es preciso y suficiente decir “lo logré”, la verdad es que “lo logramos”..., gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO 1	
EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL	1
1.1 INSTITUCIONALISMOS, DIFERENCIAS Y SIMILITUDES	1
1.2 INCENTIVOS Y SANCIONES: ELEMENTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL	10
1.3 RUTINAS: ESENCIALES PARA DISMINUIR LA INCERTIDUMBRE	17
1.4 CONGRUENCIA Y LEGITIMIDAD PARA LA PERMANENCIA DE LAS INSTITUCIONES	26
1.5 LA RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL	34
CAPÍTULO 2	
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE MÉXICO	39
2.1 EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN	41
2.1.1 <i>El federalismo</i>	41
2.1.2 <i>La descentralización: conceptos, ventajas y riesgos</i>	44
2.2 DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO	53
2.2.1 <i>Antecedentes</i>	53
2.2.2 <i>Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)</i>	60
2.2.3 <i>Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)</i>	65

2.2.4	<i>Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)</i>	71
2.3	EL BALANCE FINAL Y ALGUNAS CONCLUSIONES PREVIAS...	75

CAPÍTULO 3

	EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL	82
3.1	ESTRUCTURA LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	84
3.2	EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES	92
3.3	EL PROBLEMA DE LAS TRANSFERENCIAS	97
3.4	EL SISTEMA HACENDARIO DE LOS MUNICIPIOS Y LA COORDINACIÓN FISCAL	105
3.5	¿DEPENDENCIA O AUTONOMÍA FISCAL EN LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN?	127
3.6	INCENTIVOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	146

CAPÍTULO 4

	ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN YUCATÁN	160
4.1	NIVEL SOCIOECONÓMICO	162
4.2	ESFUERZO FISCAL	193
4.3	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	206
4.4	VIGILANCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	226
4.5	RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL	248

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

264

BIBLIOGRAFÍA

282

ANEXOS

301

ÍNDICE DE CUADROS

1.1	Relación entre los aspectos de la teoría del diseño institucional, los principales recursos que intervienen en la administración tributaria municipal y la autonomía fiscal municipal	36
3.1	Conceptos de ingresos, monto que se espera recaudar para el ejercicio 2008 y porcentajes que representan en cada rubro y en el total de ingresos por recaudar	109
3.2	Importancia relativa, según el monto, del impuesto predial en el total de impuestos y en el total de la recaudación local de los municipios de Yucatán 1979-2006 (miles de pesos constantes 2002=100)	137
3.3	Importancia relativa, según el monto, del derecho por el uso y suministro de agua potable en el total de derechos y en el total de la recaudación local de los municipios de Yucatán 1979-2006 (miles de pesos constantes 2002=100)	139
4.1	Índice, grado de marginación y lugar que ocupa cada entidad federativa en el contexto nacional, 2005	165
4.2	Tabla comparativa de los indicadores del IDH, sus diferencias y porcentajes de crecimiento en el estado y en el país de 2000 a 2004	168
4.3.	Comparación de los indicadores del índice de marginación 2005, en el estado y en el país	170
4.4	Número y porcentaje de municipios de Yucatán según grado de marginación	172
4.5	Clasificación de los municipios de Yucatán según su tamaño y grado de marginación en el año 2005	174
4.6	Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2005 del estado de Yucatán	176
4.7	Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2005, sin incluir Mérida, del estado de Yucatán	176
4.8	Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2000 del estado de Yucatán	176

4.9	Comparación entre el municipio con el Índice de marginación más alto y el más bajo en 2000, sin incluir Mérida, del estado de Yucatán	177
4.10	Comparación de las estructuras de los niveles de salario de la PEA ocupada, en el país y en el estado	179
4.11	Porcentaje de la población de 5 a 15 años que asiste a la escuela 2005	183
4.12	Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa	183
4.13	Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años de los tres mejores y los tres peores valores de este indicador por municipio, comparado con el grado promedio estatal	184
4.14	Concentración del número de escuelas en Mérida, por nivel de educación	186
4.15	Concentración del número de escuelas en tres municipios de Yucatán por nivel general de educación	186
4.16	Número de hospitales por nivel en el estado y en Mérida	187
4.17	Porcentaje de la población derechohabiente de los servicios de salud (públicos o privados) por el estado y por municipio	188
4.18	Comparación entre los tres estados con mayor y menor autonomía fiscal 2005 y su relación con algunas variables socioeconómicas	192
4.19	Comparación entre los tres municipios con mayor y menor autonomía fiscal 2005 y su relación con algunas variables socioeconómicas	192
4.20	Municipios con mayor <i>esfuerzo fiscal</i> del periodo 2001-2003 al 2004-2006, y municipios con mayor autonomía fiscal del año 2005	197
4.21	Porcentaje de los principales funcionarios municipales por estado con nivel de licenciatura o superior	214
4.22	Números absolutos y relativos, en el país y en el estado, de presidentes municipales que a la pregunta: <i>¿Cómo se fomenta el desarrollo institucional en su gobierno municipal?</i> eligieron como primera opción cada una de	

	las siguientes mencionadas	217
4.23	Números absolutos y relativos, en el país y en el estado, de presidentes municipales que a la pregunta: <i>¿Qué área era la más importante que se requería reforzar entre el personal operativo y técnico que colabora en el ayuntamiento?</i> eligieron como primera opción cada una de las siguientes mencionadas	218
4.24	Número de frecuencias de los municipios según el número de computadoras disponibles	222
4.25	Selección de los indicadores de la variable <i>capacidad administrativa</i>	253
4.26	Conceptos de la variable dependiente y de las variables independientes que se incluirán en el análisis de regresión de la autonomía fiscal municipal	256
4.27	Elementos para analizar y comparar los modelos de regresión "A" y "B"	260
4.28	Coeficientes de regresión estandarizados del modelo B	263
5.1	Razones básicas que confirman la hipótesis de la investigación	270

ÍNDICE DE GRÁFICAS

3.1	Relación entre la recaudación propia y las transferencias de los municipios de Yucatán, 1979–2006 (millones de pesos constantes 2002=100)	130
3.2	Relación entre la recaudación propia, las participaciones y las transferencias de los municipios de Yucatán, 1979–2006 (millones de pesos constantes 2002=100)	131
3.3	Representación de los porcentajes correspondientes a la recaudación local, las participaciones y las aportaciones, de los ingresos totales, por los años 1984, 1990, 2002 y 2006. Municipios de Yucatán	133
3.4	Evolución de la recaudación local y los rubros que incluyen este concepto (impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejoras) de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)	134
3.5	Evolución de los rubros que incluyen el concepto de egresos (servicios personales, servicios generales, obra pública, materiales y suministros, adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros egresos) de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)	142
3.6	Evolución de la recaudación local, las transferencias, los servicios personales y la obra pública de los municipios de Yucatán 1979-2006 (millones de pesos constantes 2002=100)	144
4.1	Grado de marginación por entidad federativa, 2005	164
4.2	Desigualdad del IDH 2005 por componentes	167
4.3	IDH 2005: promedio, máximo y mínimo en los estados	171
4.4	Comparación de las estructuras de los niveles de salarios entre Yucatán y el ámbito nacional	180
4.5	Número de municipios de Yucatán según el rango de ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos	182
4.6	Número de municipios según el número de hospitales que tienen por nivel	187
4.7	Distribución de los ingresos propios, participaciones y	

	aportaciones de los municipios de México y de Yucatán del año 2005	195
4.8	Percepciones acerca de la protección equitativa de la Ley y de la posibilidad de violarla, si se cree tener la razón	201
4.9	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿Cuáles son las cuatro principales problemáticas económicas o financieras de su municipio?</i>	203
4.10	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿Cómo considera que se pueden resolver los problemas del municipio?</i>	204
4.11	Gráficas de dispersión entre el número de habitantes por cada funcionario municipal y la autonomía fiscal municipal, a) compilado por estado y b) por los municipios del estado de Yucatán	208
4.12	Comparación de los porcentajes por tipo de personal para los municipios de Yucatán y para todos los municipios de México	210
4.13	Gráficas de dispersión entre el porcentaje del personal administrativo municipal y la autonomía fiscal municipal, a) compilado por estado y b) por los municipios del estado de Yucatán	210
4.14	Porcentajes de los presidentes municipales según su último nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México	212
4.15	Porcentajes de los secretarios de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México	212
4.16	Porcentajes de los tesoreros de los ayuntamientos según su nivel de estudios en los municipios de Yucatán y en todos los municipios de México	213
4.17	Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal y el porcentaje de los principales funcionarios públicos municipales (el presidente, secretario y tesorero municipal) con nivel de licenciatura o superior	215
4.18	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta:	

	<i>¿Cuáles consideraría como las tres características fundamentales que deben tener los mandos medios y superiores de este municipio?</i>	219
4.19	Porcentaje de municipios que cuentan cada reglamento municipal en el estado y en el país	220
4.20	Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y los gastos administrativos de los municipios del estado de Yucatán	224
4.21	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿En qué medida considera usted que participa la población con relación a las actividades que realiza el ayuntamiento?</i>	237
4.22	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿Cuáles son las organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más usuales que existen en su municipio?</i>	237
4.23	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿La participación ciudadana dificulta o facilita las actividades que realiza el ayuntamiento?</i>	241
4.24	Porcentaje de presidentes municipales que seleccionaron cada opción de respuesta a la pregunta: <i>¿En qué áreas del ayuntamiento suele participar más la ciudadanía?</i>	242
4.25	Porcentaje de ciudadanos que seleccionaron cada respuesta a la pregunta: <i>¿Qué tanto tiempo estaría dispuesto a dar en proyectos que no le benefician directamente?</i>	244
4.26	Porcentaje de ciudadanos que seleccionaron cada respuesta a la pregunta: <i>¿Por qué no colabora la gente para resolver problemas o necesidades en su colonia/localidad?</i>	244
4.27	Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y el porcentaje de participación electoral en los municipios del estado de Yucatán	246
4.28	Gráfica de dispersión entre la autonomía fiscal municipal y el grado de competitividad electoral en los municipios del estado de Yucatán	247

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFF	Código Fiscal de la Federación
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDMB	Índice de Desarrollo Municipal Básico
IESPYS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IULA	Unión Internacional de los Municipios y de los Poderes Locales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAPAY	Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido Acción Nacional
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEA	Población Económicamente Activa
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
RFP	Recaudación Federal Participable
SIEM	Sistema de Información Empresarial Mexicano
SM	Salario Mínimo
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América Latina
ZAP	Zona de Atención Prioritaria

ACRÓNIMOS

Celcadel	Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Conapo	Comisión Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

Coplade	Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado
Copladem	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
Fenam	Federación Nacional de Municipios de México
Fortamun	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
Imco	Instituto Mexicano para la Competitividad
Inafed	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
Sacdel	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación